



Canadian Environmental
Assessment Agency

Agence canadienne
d'évaluation environnementale

REVIEW OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

Background Study

**BACKGROUND STUDY ON PUBLIC PARTICIPATION IN SCREENING
AND COMPREHENSIVE STUDIES**

Canada



**Background Study on
Public Participation in Screening and Comprehensive Studies**

Final Report

**Prepared for the
Five-Year Review Team
Canadian Environmental Assessment Agency**

**by
Tom Shillington, Partner
Shillington & Burns Consultants Inc.**

March 31st, 1999



Contents

Executive Summary	1
Part 1. Introduction to the Background Study	5
1.1 Preparing for the 5-Year Review of the Act	5
1.2 Scope and Objectives of the Study	5
1.3 Survey Data	7
1.4 Organization of the Report	9
Part 2. The Context for Public Participation in Screenings and Comprehensive Studies	10
Part 3. Analysis of Key Issues	12
3.1 Scope of Public Participation in Self-Directed EAs	12
3.1.1 Extent of Public Participation	12
3.1.2 Recent Patterns	13
3.1.3 Timing	13
3.1.4 Responsibility	14
3.1.5 Sensitivity Analysis	15
3.2 Rationale for Public Participation	16
3.2.1 Factors Triggering Public Participation	16
3.2.2 Public Participation in "Large Screenings": A Special Case	17
3.2.3 Sensitivity Analysis	18
3.3 Participants in Public Participation	18
3.3.1 Participating Groups	18
3.3.2 Gaps in Participation	19
3.3.3 The Involvement of Other Departments and Governments	19
3.3.4 Sensitivity Analysis	20
3.4 Public Participation Activities	21
3.4.1 Public Participation Activities used by RAs	21
3.4.2 Effectiveness of Activities	22
3.4.3 Sensitivity Analysis	22

3.5	Public Participation Programs in Comprehensive Studies	23
3.5.1	Evaluation Criteria	24
3.5.2	Public Participation Programs by RAs/Proponents	25
3.5.3	The Public Review and Comment Period	26
Part 4.	Perspectives of Responsible Authorities and Stakeholders	28
4.1	Overall Value of Public Participation in Self-Directed EAs	28
4.1.1	RA Perspectives	28
4.1.2	Stakeholder Perspectives	29
4.1.2.1	Community/Environmental Group Perspectives	29
4.1.2.2	Private Sector Perspectives	29
4.2	Factors Limiting Public Participation	30
4.2.1	RA Perspectives	30
4.2.2	Stakeholder Perspectives	31
4.2.2.1	Community/Environmental Group Perspectives	31
4.2.2.2	Private Sector Perspectives	31
4.3	Looking Ahead: Future Directions for Public Participation in Self-Directed EAs	32
4.3.1	RA Perspectives	32
4.3.1.1	A Need to Encourage More Public Participation?	32
4.3.1.2	Priority Needs of RAs and the Public	32
4.3.1.3	Sensitivity Analysis	33
4.3.2	Stakeholder Perspectives	33
4.3.2.1	Community/Environmental Group Perspectives	33
4.3.2.2	Private Sector Perspectives	34
Part 5.	Summary and Conclusions	35
Annexes:		38
A.	Consultations List	39
B.	Summary Data from Questionnaire for Responsible Authorities	40
C.	Summary Data from Questionnaire for Interested Individuals and Organizations	51

Executive Summary

Objectives of the Study

This background study has been prepared in support of the Agency's preparatory work for the Five-Year Review of the *Canadian Environmental Assessment Act*. It seeks to provide a concise examination of the key practices, issues and concerns related to public participation in screenings and comprehensive studies conducted under the Act since January 1995.

Study Approach

The analysis is based on surveys of and interviews with:

- 21 representatives of 14 federal authorities;
- eight community/environmental groups; and
- eight private sector groups (including individual companies, consultants and industry associations).

While the sample does include most federal authorities that have included public participation in self-directed environmental assessments (EAs), the findings could be biased towards public participation, given the lack of input from several RAs that conduct a relatively high number of screenings, and the over-representation of two departments that typically would have high levels of public involvement in their screenings.

As well, the limited participation of stakeholder groups in the survey, particularly the difficulty in obtaining input to the questionnaire from First Nations representatives, implies caution with respect to making any sweeping generalizations of stakeholder views. The Agency likely will need to undertake more focused consultations with stakeholders groups during the Five-Year Review.

Major Findings

Key findings of the background study are:

1. Scope of Public Participation in Screenings

The data reported in the study suggest that public participation has been included in about 10% to 15% of all screenings under the Act – though the level varies greatly across departments. Most public participation activities appear to have been concentrated in larger, complex screenings – projects that fall between small-scale, routine projects and those larger ones that would undergo a comprehensive study.

2. Determinants of Public Participation

According to RAs, two factors have been critical in determining whether public participation is included as part of a screening: the potential public concerns associated with the proposed project; and the project's scale.

There does not appear to be a consistent direct link between triggers under the Act and public participation. While public involvement for many RAs appears to be typically associated with the Act's triggers of pronency and transfer of land interest, other RAs reported higher levels of public involvement in cases of the funding trigger.

In terms of factors that have limited public participation, RAs nearly unanimously identified a project's small scale as the most important factor. The lack of an identifiable public and time constraints also appear to be important limiting factors.

3. Public Participation Programs

RAs appear to have typically relied on only a few types of activities to achieve a wide range of public participation program objectives. In general, there appears to have been less attention to more focused, interpersonal activities that could help engage specific community interests, gain a deeper understanding of public concerns, or build consensus.

In the case of screenings, RAs have tended to involve the public during preparation of the draft screening report, rather than in reviewing the screening report. This pattern could change with a new interpretation of the implications of section 18.3 of the Act.

Nearly all the RA respondents that have helped manage comprehensive studies reported involving the public at all stages. In general, the public involvement programs in comprehensive studies appear to have been well planned and implemented.

The extremely low (and at times non-existent) levels of public interest during the review and comment period of comprehensive studies suggest the need for the Agency to consider, at least on a trial basis, a more proactive approach for engaging a wider range of local and regional interests.

4. Public Participants

Most RAs reported that participants in their public participation activities have tended to be individuals and community groups directly from the project region. However, they also reported that several "outside" groups, notably environmental groups, academic researchers, and legal groups have been frequent participants.

Overall, some groups (e.g., aboriginal groups, industry, unions, local government) appear to have been under-represented in public participation activities. A few RAs reported seeing signs of "consultation fatigue" among individuals in rural areas of the country.

5. Contribution of Public Participation to Decision Making

A clear majority of RA respondents believe that public participation in self-directed EAs has contributed to better EAs and more informed decision-making. They reported that public participation has helped them promote an open/transparent EA process, inform people of proposed projects, and gain an understanding of public concerns.

RA respondents also cited numerous examples of public participation contributing to project decisions in the form of project approval conditions, inclusion of specific mitigation and follow-up measures, and changes in project design and siting.

6. Stakeholder Perspectives on the Public Participation Experience

The views of community and environmental groups on the value of public participation differed sharply from those of RAs. Community/environmental group respondents consistently reported general dissatisfaction with their experience in public participation in screenings and comprehensive studies. Most responded that they did not have sufficient time to prepare, were not given sufficient time or opportunity to express their views, and did not believe their views were reflected in the final report.

Community and environmental groups also identified insufficient notification and the lack of any RA obligation to involve the public as the most important limiting factors. The factor identified by RAs as the single most important limiting factor, the project's small scale, was the *least* important in the opinion of community and environmental group respondents.

By contrast, private sector respondents (most of whom had been involved as either proponents or consultants to proponents) reported very high levels of satisfaction with their experience in public participation in screenings and comprehensive studies. Their views on the factors that have tended to limit public participation were similar to those of the RA respondents.

7. Looking Ahead: Perspectives on the Need for Changes

In looking ahead to whether more should be done to encourage public participation in self-directed EAs, the Agency confronts two polarized groups in RAs and community/environmental groups.

On the one hand, RA respondents believe that they are currently doing an effective job of involving the public – when it is appropriate. They value the flexibility and discretion they now enjoy under the Act, and are opposed to the idea of introducing changes to promote greater public participation in self-directed EAs – even in the case of larger, complex screenings.

RA respondents indicated that if they are to be encouraged to strengthen public participation, their priority needs will be funding, training, and senior management support. At the bottom of their list was introduction of a legislated or regulatory obligation.

By contrast, community and environmental group respondents unanimously supported doing more to encourage public participation in self-directed EAs. Their reasons tended to be based on philosophical grounds -- the right of people to participate in decisions on projects that could affect them, and increased government accountability. They identified as priority needs: participant funding; stronger notification provisions; and the introduction of legislative or regulatory obligations requiring RAs and proponents to involve the public.

Part 1. Introduction to the Background Study

1.1 Preparing for the 5-Year Review of the Act

The Canadian Environmental Assessment Agency (the Agency) is required by its enabling legislation to conduct a comprehensive review of the provisions and operations of the *Canadian Environmental Assessment Act* (the Act) within five years of the Act coming into force. Following the review, the Minister of Environment will submit a report to the House of Commons, describing the review and indicating any changes the Minister recommends.

The Agency has identified a series of key issues that will be initially examined through background papers in preparation for more formal consultation with federal departments and agencies and public stakeholders.

Perhaps one of the most interesting areas of experience with the Act to explore is the intersection of two of its most fundamental underlying principles:

- the principle of self-assessment, as expressed through the scope of responsibilities given to Responsible Authorities (RAs) in the environmental assessment (EA) “tracks” of screening, class screening and comprehensive study; and
- the principle of public participation in the EA process.

There may be inherent complementarities and tensions within the two principles of self-assessment and public participation. Effective public participation can improve the quality of an EA by providing new information, by promoting accountability, or by identifying issues that could otherwise lead to cost increases or delays in project approval. On the other hand, should reasonable limits be placed on public participation in what is supposed to be a “self-assessment”? After all, the Act establishes more formal mechanisms, such as the panel review or mediation, to address major public concerns about proposed projects. What is the appropriate balance to promoting public participation in a self-directed assessment? What has “triggered” the need for public participation in some EAs and not others? What approaches have proven effective and why? What are the barriers to public participation? What, if any, changes are needed to strengthen public participation in screenings and comprehensive studies?

The answers to these questions – touching as they do on two of the Act’s fundamental principles – will provide valuable insights for the Agency and the Minister in the Five-Year Review.

1.2 Scope and Objectives of the Background Study

This background study, prepared in support of the Agency’s preparatory work for the Five-Year Review of the *Canadian Environmental Assessment Act* considers the extent to which public participation in self-directed EAs has contributed to the goals of the Act and to informed decision making. It seeks to provide a concise examination of the key practices, issues and concerns related to public participation in screenings and comprehensive studies conducted under the Act since January 1995.

The study addresses issues such as:

- the frequency of and rationale for public participation in self-directed EAs;
- the main public groups that have participated;
- the types and general effectiveness of public involvement activities;
- the barriers to public participation in screenings and comprehensive studies; and
- the need (if any) to strengthen the role of public participation in self-directed EAs.

The analysis is based on a review of relevant background materials and reports, and on input received from federal EA managers and representatives of major stakeholder groups through questionnaires and interviews.

The study has been prepared in close cooperation with the Agency's Five-Year Review Team. It was undertaken in the following steps:

Review of Background Materials

As background to the study, the consultant reviewed the following relevant materials:

- The 1998 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, "Environmental Assessment: A Critical Tool for Sustainable Development";
- 16 completed Comprehensive Study Reports, to determine the scope and nature of public involvement programs in these assessments, the nature of the Agency-run review-and-comment period, and the overall contribution of public involvement to the decision;
- the Agency's guidance for RAs and proponents on comprehensive study reports:
 - Guide to the Preparation of a Comprehensive Study (May 1997); and
 - Preparation and Management of Comprehensive Studies training materials (September 1998); and
- Federal Court of Canada decision on "Community Before Cars Coalition vs the National Capital Commission" (1997), which addressed standards for effective public participation in a comprehensive study.

Preparation of Data Collection Plan

A data collection plan was prepared for review by the Agency's 5-Year Review Team. The plan included a proposed methodology for surveying representatives from federal departments and agencies and key stakeholder groups. It was recommended that questionnaires be used as an effective survey instrument, given the lack of information on current practices and attitudes and the need to canvass the views of a wide range of individuals. Questionnaires would allow input to be obtained from as many individuals and organizations as possible -- in the National Capital Region and the regions, within government and outside -- within the time and resource constraints of the project.

Preparation and Distribution of Questionnaires

Separate questionnaires were developed for federal departments/agencies (RAs) and for stakeholders. These were reviewed with the Agency's 5-Year Review Team prior to distribution.

The questionnaire for RAs (see Annex B) was distributed to 26 federal departments and agencies through members of the Agency's Senior Management Committee on Environmental Assessment (SMCEA).

The questionnaire for stakeholders (see Annex C) was distributed to 54 organizations and individuals, representing industry, environmental groups, First Nations, academic and legal groups, unions and concerned individuals. A list of potential respondents was developed from several sources, including members of the Agency's Regulatory Advisory Committee (RAC), suggestions from the Agency's regional offices, a review of participants in recent comprehensive studies, and individuals and organizations known to the consultant.

Responses were collected on a not-for-attribution basis.

Follow-up Interviews

The questionnaires were supplemented by in-person and telephone interviews with representatives of several RAs and stakeholder groups to increase representation in the study from key groups, to obtain more detailed information, and to clarify specific issues.

The consultant also conducted interviews with several Agency managers to seek their perspectives on key issues and trends, including the Agency's management of the public review and comment phase of comprehensive studies.

Preparation of Drafts

The consultant submitted a working outline of the background study report January 31, 1999 for review by the Agency's Five-Year Review Team. The outline presented the proposed overall organization and structure of the report, and identified major subject areas that would be explored. The consultant also submitted a first draft of the report March 1 for the Agency's review, presenting preliminary data and analysis, and indicating tasks to be completed.

1.3 Survey Data

Sample Size

Annex A lists those organizations and individuals that contributed to the background study, through either responses to the questionnaire or interviews.

Responses were obtained from 21 regional and headquarters staff from 14 RAs. This group of RAs includes a good cross-section of both major departments that conduct a large number of EAs and other departments and smaller agencies that may conduct only a few EAs a year. The sample also includes 10 RA staff from various departmental regional operations, providing a good basis to consider the regional perspectives on public participation.

A total of 16 stakeholder responses were obtained:

- community and environmental public interest groups: 8; and
- private sector representatives (companies, consulting firms, industry associations): 8.

Possible Limitations of the Data

The possible limitations of the data need to be kept in mind when reviewing the analysis and findings of this report. Possible concerns include:

- the lack of response from several RAs, some of which conduct a relatively large number of screenings and comprehensive studies that include public participation;
- the lack of response from several RAs that conduct a large number of screenings but given the nature of their trigger under the Act (i.e., funding) likely have not conducted much public participation;
- the high percentage of responses from two RAs (Canadian Heritage- Parks and the Department of Fisheries and Oceans) which are generally active in public participation; and
- the low level of response from stakeholder organizations, and in particular the difficulty with obtaining input into the questionnaires from First Nations representatives.

The overall impact of these possible limitations is difficult to gauge with certainty. In general, the RA data are likely skewed in favour of public participation – that is, they could over-state the level of public participation, particularly in screenings, in terms of overall numbers. On the other hand, the data do include responses from many RAs that regularly conduct public participation activities as well as those that do not, and so the results could well capture a good range of RA experiences and views.

The limited response from stakeholder groups may reflect an inherent weakness of the survey instrument approach, or it may indicate that outside groups do not view or experience the Act in a piece-by-piece manner. Participating stakeholders did provide very thoughtful and insightful comments to this study, and these should not be ignored. However, given the small sample size, care should be used in making any broad, sweeping conclusions based on stakeholder experiences and views reflected in this report. The Agency may need to consider more formal and comprehensive consultations to engage these stakeholders during its five-year review.

Sensitivity Analysis

The data from the RA questionnaire responses were analyzed in more detail using two sensitivity analyses:

First, to provide insights into whether responses depended on the number of EAs conducted by the RA, responses from a group of 5 RAs that have conducted many EAs over the past four years were compared with those of a group of 5 RAs that have conducted few EAs:

- The former group, (“many EAs”) consisted of: Transport Canada, Agriculture and Agri-Food Canada, Natural Resources Canada, Canada Heritage-Parks, and the Department of National Defence.
- The latter group (“few EAs”) consisted of: Human Resources Development Canada, Health Canada, the National Research Council, the Privy Council Office, and the Department of

Foreign Affairs and International Trade.

Next, to explore whether responses varied by regional or headquarter perspective, responses from 8 regional RA staff were compared to those from 8 national headquarter RA staff:

- The regional sample was drawn from responses from Parks-Canada Heritage (4) the Department of Fisheries and Oceans (3) and Human Resources Development Canada (1); the geographic distribution was: Atlantic provinces (3); Ontario (2); and one each from Quebec, the Prairies and British Columbia;
- National headquarters responses were those of Transport Canada, Health Canada, Agriculture and Agri-Food Canada, the Privy Council Office, Natural Resources Canada, the Department of National Defence, Public Works and Government Services Canada, and the National Research Council.

1.4 Organization of the Report

The report is organized into the following sections:

Part 2 briefly sets the context for considering the public participation in self-directed EAs.

Part 3 presents major findings and observations on key issues gained from a review of background technical, management and guidance materials, data obtained from the questionnaires, and interviews with Agency staff and RA managers.

Part 4 presents the perspectives of RAs and stakeholders on the overall strengths, limitations, and possible future directions of public participation in self-directed EAs, gained from an analysis of the responses to questionnaires.

Part 5 presents overall conclusions with respect to the experience to date of public participation in self-directed EAs, including the extent to which current attitudes and practices are contributing to the goals of the Act.

The **Annexes** include a list of those RAs and stakeholders that contributed to the study, and summary data and sample comments from responses to the questionnaires.

Part 2. The Context for Public Participation in Screenings and Comprehensive Studies

Part 2 briefly sets out the context for reviewing the scope and nature of public participation in a screening or comprehensive study. The context consists of:

- the overall purpose of the Act;
- the principle of self-assessment, and the obligations and discretionary powers of RAs related to public participation in a screening and comprehensive study; and
- the role of public concerns outlined in the Act.

1. Public Participation in the Act

Public participation in the EA process is one of the fundamental features of the Act -- from the purposes of the legislation, to provisions for public involvement at certain steps in the process, to mechanisms that seek to facilitate participation. For example:

- In the Preamble to the Act, the Government states its commitment to “facilitating public participation in the environmental assessment of projects to be carried out by or with the approval or assistance of the Government of Canada and providing access to the information on which those environmental assessments are based.”
- One of four purposes of the Act (4.d) is “to ensure that there be an opportunity for public participation in the environmental assessment process.”

2. The Principle of Self-Assessment

In addition to public participation, a second fundamental principle of the Act is that of self-assessment – the right of RAs to conduct most EAs on their own, without oversight from the Agency. Under the screening and comprehensive study EA “tracks”, for example, the RA is free to choose whether and how to provide opportunities for public participation during preparation of the EA report. Following completion of the screening report, under 18.3 of the Act, the RA also has the discretionary power to allow public review and comment on the screening report prior to taking a decision on the project, “where the responsible authority is of the opinion that public participation in the screening of a project is appropriate in the circumstances ...”

3. The Role of Public Concerns in the Act

The terms “public” and “public concerns” are not defined in the Act. However, the concept of “public concerns” touches on many aspects of the Act, from its fundamental purposes to key decision-making points. Overall, public concerns can be seen to have three related purposes or functions under the Act:

1. Public concerns as triggers for public participation

Public concerns (or the likelihood of public concerns) can be the reason that an RA or proponent decides to include public participation in the EA in the first place. For example:

- under its discretionary powers, an RA can decide to involve the public during preparation of a screening or comprehensive study; and
- under 18.3, the RA can choose to provide an opportunity for public review and comment of a screening report prior to making a decision on the project.

2. Public concerns as contributors to the EA analysis and project design/mitigation

Public concerns can be a source of information, knowledge, or feedback during preparation of an EA. While not necessarily triggering the need for a public review, public concerns at this stage nevertheless may help an RA or proponent improve the analysis of environment effects, evaluate more alternatives, identify cumulative effects, modify project design or location to reduce effects, identify mitigation measures, and/or identify follow-up measures.

3. Public concerns as triggers for a public review

Finally, public concerns may trigger the need for a public review, either during or following completion of a screening or comprehensive study. The potential for public concerns to trigger a public review arises at several points in the Act:

- (i) Decision following a screening: 20.1.c.iii: in determining next steps following a screening, an RA shall refer the project to the Minister of Environment for a public review referral when "public concerns warrant ...";
- (ii) Decision following a comprehensive study: 23.b.iii: in determining next steps following a comprehensive study, the Minister of Environment shall refer the project to a public review where "public concerns warrant ..."; and
- (iii) Referral to a public review by Minister at any time: 25.b: RA has discretionary power to request the Minister of Environment refer the project to a public review "where at any time a responsible authority is of the opinion that ... public concerns warrant a reference"; 28.b: referral to public review by Minister of Environment, after consultations with RA and other jurisdiction, when "public concerns warrant"; and 46.3: transboundary effects provision applies if the Minister receives a petition from one or more persons who have an interest in lands on which the project may cause significant effects.

Part 3. Analysis of Key Issues

Part 3 presents the major findings, observations and analysis of key issues related to public participation in screenings and comprehensive studies. The analysis is based on:

- a review of background technical reports and guidance documents;
- responses to the RA questionnaire;
- follow-up interviews with Agency staff and representatives of RAs; and
- a review of the documentation from 16 completed comprehensive studies.

Five key issues are addressed:

1. Scope of Public Participation in Self-Directed EAs;
2. Rationale for Public Participation;
3. Participants;
4. Public Participation Activities; and
5. Public Involvement Programs in Comprehensive Studies.

3.1 Scope of Public Participation in Self-Directed EAs

3.1.1 Extent of Public Participation

Issue: What has been the extent to which screenings, class screenings and comprehensive studies have included some form of public participation?

Screenings:

The inclusion of public participation in screenings (defined rather broadly in the study and including public notification that an EA is underway) varies widely across departments, according to RA responses. Of the overall sample reported on the questionnaires, public participation was included in about 19% of the screenings. But the level varied greatly. For example:

- several RAs reported that public participation (usually notification) is included in "virtually all" cases, while another respondent reports that none of its 25 screenings has included public participation; and
- 7 respondents reported that public participation was included in about 10% or less of their screenings, while 5 reported that it was part of more than 40% of theirs.

As noted in Part 1, the results from the survey likely over-represent the level of public participation in screenings at the federal level, because the data include a large sampling from RAs active in public participation while including no information from RAs that likely undertake little public participation. While it is impossible to gauge the effect of these implications, it is likely that taking into account all federal screenings by all RAs, the level of public participation is more in the 10-15% range.

However, even this estimate should be considered in the context of what kinds of projects have included public participation. As analysis later in this report suggests, RAs believe that the great majority of screenings are smaller scale and routine, and do not require public participation. By contrast, it appears that most of the public participation activity is concentrated in screenings that are conducted on larger, more complex projects.

Class Screenings

In the one reported application of a class screening by an RA (used about 5 times a year), public participation was not included in the EA. The development and approval of class screenings does typically involve stakeholders and a public review and comment period.

Comprehensive Studies

All 6 RAs involved in comprehensive studies report including public participation in the EA. This result is to be expected, given the obligation under the Act for the Agency to provide a public notice and review-and-comment period, and the strong encouragement and guidance from the Agency to RAs on developing early and effective public involvement programs in comprehensive studies.

3.1.2 Recent Patterns

Issue: Has public participation in self-directed EAs become more or less frequent in the past year?

A majority of RA respondents reported no recent change in the patterns of public participation in self-directed EAs conducted under the Act: 13 reported that public participation is about the same, while 7 believe it has increased. Regardless, all respondents noted that the actual participation rates have remained very low over that period.

3.1.3 Timing

Issue: At what stages in the EA has public participation been included?

Screenings:

Of the RA respondents reporting screenings which have included public participation, most report involving the public during preparation of the draft screening report: 15 reported involving the public at the start of the EA process only, and 4 reported involvement "at all stages". Another 5 respondents indicated that the public has been involved at the start of the screening.

However, RAs report that in general they have not provided opportunities to the public to review and comment on the screening report: only 9 respondents reported involving the public in a review of the draft report (this number includes the 4 responses for "at all stages").

This trend may change, however, depending on the outcome of discussions on the interpretation of 18.3 of the Act, the provision for a public review and comment period during a screening, at the RA's discretion. Legal opinions differ on whether an RA is required to provide a notice and comment period if the public has been consulted during preparation of the screening report. The question is certain to touch on federal-provincial EA harmonization issues in terms of parallel EA processes – and indeed, has already been the subject of discussions on a joint EA being conducted in British Columbia.

If RAs do indeed have such a requirement, there could be two important outcomes:

- RAs may be discouraged from consulting with the public during a screening so as to avoid a review and comment period on the screening report; and/or
- RAs may experience increased workloads and possible project delays if required to consult on the completion of the draft screening report, even if they have consulted with the public during preparation of the report.

Interviews with several RAs identified only a few cases to date in which screening reports have been made available for review under 18.3. In addition, not all RAs appear to be aware of the potential implications of an 18.3 interpretation that would require them to provide a notice and comment period. Given its potential to influence the scope of public participation in screenings, the resolution of the interpretation of 18.3 requires the immediate attention of the Agency and RAs.

Comprehensive Studies:

Of the RA respondents that have been involved in comprehensive studies, 4 reported that public involvement was included "at all stages," while one indicated that involvement took place at the review and comment phase only.

Follow-up and Monitoring

It appears that public participation has occasionally been part of follow-up programs for projects, but it is not typically done by most RAs. Examples have included the use of local advisory committees and ongoing, informal contacts. One respondent noted that the involvement of community and environmental interest groups in follow-up can promote a greater accountability in the EA process. Another noted that public involvement in follow-up can "take a lot of additional human resources, and can be useful if kept on track as to the original issue being addressed."

3.1.4 Responsibility

Issue: Who does public consultation for the RAs?

In the past, some observers have raised concerns about the extent of proponent-led public participation during self-directed EAs, and the implications for potential bias and fair representation of the broader public interest.

However, the experience reported to date suggests that proponent-led consultation has been more the exception. Based on the reported data, it appears that RAs in general are taking an active role in public participation activities in screenings and comprehensive studies, and are not handing over responsibility to proponents:

- only 2 RAs reported that public participation in self-directed EAs is usually done by the proponent alone;
- another 2 indicated that public participation is handled for the RA by consultants;
- much more common is a combination of RA staff and proponent or RA staff and consultants (12).

3.1.5 Sensitivity Analysis

(i) by number of EAs

In general, those RAs that conduct fewer EAs reported including public participation in a higher percentage of screenings than did those RAs that conduct many EAs (presumably because the latter group conducts a much higher percentage of screenings on smaller scale routine projects in which no public participation is included).

There was general consistency among the two groups with the other factors related to the extent of public participation. As in the total sample, both groups were split on whether public participation had become more frequent in the past year, and both reported that public participation typically occurs during preparation of the screening report. The "few EAs" group was slightly less likely to undertake public participation through a combination of RA staff and consultants or proponents.

(ii) by regional/headquarter perspective

Regional respondents stated that public participation was part of nearly half of their screenings, compared to only about 15% of the headquarters group. As with the many/few analysis above, the HQ response likely reflects the large number of routine, smaller scale EAs that do not include public participation.

Both groups tended to see little change in the frequency of public participation. Differences did emerge, however, with respect to the timing of public participation: while most respondents in both groups (6/8) said that public participation is included during preparation of the draft report, the regional group cited review of the draft report in 4 responses compared to only one in the HQ group. Similarly, public participation at the start of an EA was cited by 3 of the HQ respondents, but by only one of the regional group.

3.2 Rationale for Public Participation

3.2.1 Factors Triggering Public Participation

Issue: Why has public participation been undertaken on some projects and not on others?

Two related reasons stand-out as to why some EAs have involved public participation while most have not: *the potential for public concerns*; and *the nature/scale of the project*.

(i) Role of Public Concerns

RAs report that public concerns are the prime determinant for involving the public in both screenings and comprehensive studies: public concerns was cited by 18 respondents for screenings, and by 5 for comprehensive studies. (Note: while a public review and comment period is mandatory for a comprehensive study, earlier public involvement is not. The responses related to comprehensive studies here refer to the reason that the additional public participation was included)

Although no RA reported having a definition or written policy regarding the scope, scale, or nature of public concerns, EA managers appear to base their views on public concerns on experience and judgement. For example, some RAs report that they know from experience that the public will be concerned about water pollution and loss of fish habitat.

(ii) Type of Project

(see also, section 3.2.2, below)

RAs also report that the type of project is another major determinant of whether they decide to include public participation. This factor was cited by 15 respondents for screenings, and 3 in the case of comprehensive studies.

Factors related to a proposed project cited as requiring public participation include:

- the scale of project; i.e., its size and/or duration;
- its proximity to areas of strong public interest (e.g., a National Park);
- the strong likelihood for potential resource use conflicts (e.g., impacts on wildlife); and
- its high visibility in the community or region.

RAs report that examples of project types that they know will be of public interest included: wastewater treatment plants; water supply and storage projects; road/highway construction; health research facilities; projects involving noise; hydro development; linear projects such as transmission lines and pipelines; construction of a highly visible building such as a visitors' centre; projects involving nuclear energy; clean-up of toxic materials; projects in areas already experiencing cumulative effects from other projects/activities, and projects involving aboriginal people/resources and land claims.

(iii) general departmental policy

Seven RAs reported having at least informal departmental policies promoting public participation in EAs, though this included policy as general as "public participation when warranted". But some departments reported having more explicit guidelines. For example, Parks Canada's "Guiding Principles and Operating Policies" includes guidelines on involving the public in its planning and decision making.

(iv) CEAA "trigger"

In follow-up interviews, several RAs, indicated that the relationship between the Act's triggers (i.e., the factors or conditions that trigger the need for a screening or comprehensive study) and the inclusion of public participation in a self-directed EA varies widely. For many RAs, their public participation activities appear to be typically associated with the Act's triggers of proponenty and transfer of land interest. However, other RAs reported higher levels of public participation under the funding trigger (e.g., 15%-20%) than for either the land or proponent triggers (e.g., only 3%-4% under each). Other RAs undertake public participation under some law list triggers (e.g., the public notification requirements under the *Canadian Environmental Protection Act*).

The relationship becomes even more uncertain in the case of multiple RAs. For example, while the lead RA may be the proponent, public participation in the screening could arise as a result of another RA's involvement through another trigger.

3.2.2 Public Participation in "Large Screenings": A Special Challenge

Issue: Do screenings for larger, more complex projects tend to involve more public participation than those for smaller projects?

Large/complex screenings present something of a special challenge for RAs with respect to public participation. Above a certain threshold, a proposed project will undergo a comprehensive study. At the other end of the scale, are the hundreds (and even thousands) of screenings for small, routine, non-controversial projects for which public participation is not likely required.

In the middle, however, is a much smaller number (perhaps no more than a few hundred a year) of projects that require only a screening and yet are of a certain complexity or scale that public concerns are almost certain to be raised. Serious public concerns about these projects have the potential, of course, to trigger a referral to a Public Review Panel (though there is no case to date of a reference being made strictly on the basis of public concerns).

RAs agreed strongly (16-2 in the questionnaires, and again in follow-up interviews) that screenings for these kinds of projects nearly always tend to involve public participation. They cited the greater public awareness of such projects and the higher potential to affect some public interests or some area of environmental protection.

According to the RA respondents, the scale of a project appears to be the single most important determining factor – a large project will have greater potential to touch on some area of public concern or some "valued ecosystem component" than will a small project.

RAs have no clear or explicit rules or guidelines on determining what is or is not a complex screening – again, it appears to be based on the experience and professional judgement of staff. This does raise the question of whether there should be rules or guidance for RAs based on current guidelines and best practices (i.e., a “trigger” or threshold for public participation in screenings). However, in the follow-up interviews, while some RA respondents said they would welcome guidance on addressing public concerns, most expressed serious reservations whether thresholds for large screenings were needed or practical.

3.2.3 Sensitivity Analysis

(i) *by number of EAs*

The responses of the “many EAs” group were consistent with those of the overall sample, identifying public concerns (5/5 responses) and the type of project (4/5) as the two most important triggers for public participation. The “few EAs” group agreed with the importance of project type (4/4 responses), but was less likely to identify public concerns as a triggering factor (only 2/4).

Both groups strongly supported the idea that the larger, more complex screenings tend to involve more public participation than smaller screenings.

(ii) *by regional/headquarter perspective*

The responses of both groups with respect to the reasons for including public participation in self-directed EAs were consistent with those of the overall sample. Both groups also strongly agreed that larger, more complex screenings tend to involve more public participation (7-1 in the case of regional respondents, and 5-0 for HQ respondents).

3.3 Participants

3.3.1 Participating Groups

Issues: Who has tended to become involved in public participation in self-directed EAs?

Historically, some of the reluctance to conduct public participation in EAs has been based on an impression by (or concern of) proponents and/or RAs that public involvement will tend to attract outsiders not directly affected by the project who may be looking for ways to delay a project or raise broader policy issues beyond the scope of the assessment.

The responses of RAs on their experience to date, do not substantiate this concern. In their experience, the great majority of participants in public participation in self-directed EAs are from the immediate project area and are likely to be directly affected by the project; this group includes interested individuals (20 responses) and community groups (18). Also seen as frequent participants have been local environmental groups and local aboriginal groups.

However, three types of groups from outside the project area were seen as typically being involved. Notable among these were “outside” environmental groups, which were seen to be involved more than local environmental groups (by a 13-12 margin). Academic researchers (6 responses) and legal groups (3) were also seen as frequent “outside” participants.

3.3.2 Gaps in Participation

Issue: Are there groups who should have been involved and are not, and why?

Another concern raised is that public participation activities rarely engage a wide range of public views – that by offering a fairly routine range of public participation activities (e.g., an open house and a public meeting), RAs may not be bringing in some of the more specific public interests that should be involved.

The overall data from the RA responses indicate that a variety of public interests are typically involved in public participation in self-directed EAs – not only concerned individuals and local community groups, but aboriginal groups, industry, unions, and researchers.

However, some of these groups may be under-represented on some specific EAs. For example, the relatively low level of participation from industry and unions on projects related to their interests suggests that this may be an area requiring more attention by RAs in public participation (and requiring more targeted activities like roundtables, or direct meetings, briefings).

In their comments, RA respondents indicated that some groups may be underrepresented in public participation activities. Two groups cited by these respondents were:

- some local residents; barriers to their involvement may be lack of time, lack of information about the project; “consultations fatigue”, or the perception that there is no advantage to participating in the EA; and
- Aboriginal peoples, who may be unfamiliar with the EA process, or face cultural barriers of languages and oral traditions, or take a different approach to consultation.

3.3.3 The Involvement of Other Departments and Governments

Issue: What has been the experience with respect to the participation of other federal departments and other governments?

Based on the RA responses, it appears that the participation of other departments and governments in public participation has not been a problem with self-directed EAs under the Act. The vast majority of respondents reported that other federal departments and other levels of government participated when invited.

3.3.4 Sensitivity Analysis

(i) *by number of EAs*

As in the overall sample, both groups identified interested individuals and local community groups as frequent participants. However, the "many EAs" group also identified, in all 5 responses, local environmental groups as those likely to be involved, compared to only 2 of 5 responses from the "few EAs" respondents.

The "many EAs" group also identified groups from outside the project area as frequent participants in public participation. For example, the group identified outside environmental groups in 4/5 responses (compared to only 1 of 5 responses for the "few EAs" group), outside academic researchers (3/5) and outside aboriginal groups (2/5), (both nil responses from the "few EAs" group). This could reflect a greater experience with comprehensive studies among the "many EAs" respondents.

Finally, the "few EAs" respondents were less likely to identify interest groups that tend to be missing from public participation activities. Only 2 of these respondents offered suggestions, in both cases identifying aboriginal groups as not tending to be involved. Three of the "many EAs" respondents suggested that "local people" were not as involved as they should be in public participation activities.

(ii) *by regional/headquarter perspective*

The views of regional and HQ respondents on this question were generally similar. Both groups identified individuals and local community groups as those most likely to be involved in public participation activities. (8/8 responses and 7/8 responses respectively for both sets of respondents). As well, both identified environmental groups outside the project area as the most frequent outside participant (5/8 responses in both cases). However, the HQ group was more likely to identify local aboriginal groups (6/8 responses, compared to 3/8 for the regional group), local industry groups (2), local unions (2) and local legal groups (3) (compared to nil responses for the regional group).

3.4 Public Participation Activities

3.4.1 Public Participation Activities used by RAs

Issue: What type and variety of public participation activities have RAs used in self-directed EAs?

The data from the RA responses suggest that in implementing public participation programs, RAs have tended to rely on only a few activities for a range of purposes. For example:

- community/public meetings are the most frequently cited activity for all four objectives (with 15 responses for "inform the public", 9 for "obtain data", 14 for "understand concerns", and 8 for "review results");

- newspaper ads appear to be used extensively to inform the public (15 responses);
- the public registry/FEAI system was cited as the third most popular way to inform the public, with 12 responses (a relatively surprising ranking, given the generally negative attitude many RAs have towards the FEAI).

Open houses were another approach used to achieve all four objectives (particularly for informing the public, with 10 responses, and understanding concerns, 9 responses).

These are important activities, but they do have their limitations. For example, public meetings are not generally suited to the give-and-take discussions and exchanges of views, nor to the targeted involvement of specific groups.

By contrast, RAs report relatively little use of more proactive, interpersonal, (and often time- and effort-consuming) public participation activities such as a community office or liaison officer, workshops, advisory groups, one-to-one meetings that can engage specific groups.

The data also suggest that public participation has tended to focus on the "information out" stage of involvement and less on the "obtaining data" or "understanding concerns" stages. For example, the use of a community office and liaison officer, which can be a powerful tool for gaining a first-hand understanding of local concerns, is ranked only third on the list for that purpose (with 4 responses), and has tended to be used by RAs more than anything else for informing the public (6 responses).

Guidance Materials

Follow-up interviews indicated that EA practitioners and project managers typically have access to departmental guides on conducting EAs, and that these guides include guidance on public participation. Several RAs also have EA training packages that include direction on public participation, as well as general departmental policies, protocols or guidelines on consultation.

3.4.2 Effectiveness of Activities

Issue: Which public participation activities are working well and why?

In follow-up interviews, several RAs were asked whether they regularly monitor or evaluate the effectiveness of their public participation programs. Responses indicated different approaches and attitudes:

- one indicated that evaluation occurs informally through de-briefing and auditing of procedures, particularly in the case of larger, controversial or RA-as-proponent projects;
- one indicated that an annual audit is conducted on the quality of all EAs undertaken by the department, and that public participation is included in the review; and
- 4 of 6 respondents indicated that no evaluation occurs; one questioned how "effectiveness" could be monitored because it would depend on from whose perspective the end result is considered.

In the responses to the questionnaire, RAs indicated that the following factors were important to effective public participation:

- the ability to meet one-on-one;
- the ability to meet in a non confrontational atmosphere;
- the ability to address many issues at once; and
- openness and accountability in the process.

RAs indicate particular satisfaction with public meetings, open houses, workshops, and community offices.

3.4.3 Sensitivity Analysis

(i) by number of EAs

In terms of public participation activities, the "many EAs" group indicated use of a far greater variety of activities than the "few EAs" group. The latter tended to rely on community/public meetings for most of their public involvement needs, with none citing use of 1-800 numbers, workshops, advisory groups, or the public registry/FEAI. As well, this group tended to identify "inform public" as the only purpose of the public participation activities, whereas those RAs that have conducted many EAs indicated that public participation activities involved a range of objectives.

The "few EAs" group, perhaps reflecting their lack of experience with public participation, were not able to offer examples of effective public participation activities. The "many EAs" group, by contrast, was able to offer several examples of public participation activities which have worked well for them (public meetings, open houses and workshops).

(ii) by regional/headquarter perspective

There was general consistency between the regional and HQ respondents in terms of public participation activities used. Both groups report using a variety of activities to inform the public, with newspaper ads and public meetings being cited, along with open houses. For other public participation objectives, the HQ respondents indicated use of a greater variety of activities, whereas public meetings tended to dominate the responses of the regional group. The use of the public registry to inform the public was cited by regional respondents much more than by the HQ group (5-2).

3.5 Public Participation Programs in Comprehensive Studies

The comprehensive study is a unique type of assessment under the Act: a self-directed EA, but one that requires a public notice and review and comment period on the comprehensive study report before a decision can be made.

Given the scope and nature of projects that are on the comprehensive study list, and the fact that

public concerns can trigger a public review panel, the Agency has strongly encouraged RAs and proponents to include public participation programs as part of their comprehensive studies. The Agency has also developed and delivered training materials for RAs on comprehensive studies, and these materials include guidance on the need for public participation.

To date, 16 comprehensive studies have been completed under the Act. Of these, four involved mines, three were proposals for marine terminals, three were military base decommissionings, two were pipeline proposals, two were hazardous waste treatment facilities, and one each was a proposed road and canal.

The proposed projects were located in the following locations: Ontario (4); British Columbia (3); Quebec (3); and one each in Saskatchewan, Newfoundland, Alberta, Nova Scotia, and New Brunswick. One of the pipeline projects crossed BC, Alberta, and Saskatchewan.

The RAs for these projects have been (each comprehensive study generally has more than one RA): the Department of Fisheries and Oceans (11); the Department of National Defence (3); the National Energy Board (2); the Atomic Energy Control Board (2); Indian and Northern Affairs Canada (2); Environment Canada (1); Human Resources Development Canada (1); and the Prairie Farm Rehabilitation Agency (1)

The experience of public participation in comprehensive studies will be addressed in three areas:

- a consideration of criteria for evaluating public participation programs in comprehensive studies;
- an evaluation of RA/proponent public participation programs in comprehensive studies to date; and
- results of the public review-and-comment period managed by the Agency.

3.5.1 Evaluation Criteria

Issue: What are the success indicators of an effective public participation program?

Experience in public participation programs suggest that the following factors are key indicators of a successful program:

- the public participation program had clearly stated objectives;
- the public was given an opportunity to provide input early in the process and before any decisions were made on the project;
- all groups likely to be affected by a proposed project were given the opportunity to be involved;
- the public participation activities matched the needs and preferences of the groups;
- the public participants were provided adequate time and information;
- the views of the public were listened to with respect;
- the final decision either reflected the public concerns expressed or explained the reasons why not; and
- the public participants understood the reasons for the final decision.

Note that success should not depend on whether the public participation was easy; or was quick, or was without controversy, or there were many (or few) participants, or that there were few complaints.

A detailed audit of the comprehensive studies (involving interviews with RAs, public participants, expert departments, analysis of attendance at events, etc) is beyond the scope of this background paper. However, the comprehensive study reports and the Agency's analysis of them provide sufficient information to consider the effectiveness of the public participation programs in several of the above success indicator categories:

- a clear statement of objectives;
- early involvement of the public;
- provision of a variety of opportunities for public participation;
- involvement of an appropriate range of public interests;
- provision of adequate time to the public;
- provision of adequate information to public; and
- evidence that the public concerns expressed were acknowledged in the final report/decision.

3.5.2 Public Participation Programs by RAs/Proponents

Issue: How effective have been the public participation programs in comprehensive studies?

Table 1 summarizes the analysis of the public participation programs in the 16 comprehensive studies completed to date (note that in some cases, the readily available information is insufficient to identify or infer an answer one way or another for some of the factors).

Table 1
Evaluation of Public Participation Programs in Comprehensive Studies

Criteria	Yes	No	Uncertain from available information
Clear statement of objectives	11	0	5
Early involvement of public	13	0	3
Variety of opportunities provided for public involvement	8	5	3
Involvement of an appropriate range of public interests	9	1	6
Provision of adequate time to the public	10	2	4
Provision of adequate information to public	10	1	5
Evidence that the public concerns expressed were acknowledged in the final decision	12	0	4

In the 13 cases for which the available data provides sufficient information, the following public participation activities were used:

- public meetings (in all 13 comprehensive studies);
- open houses (10);
- community advisory committee (5);
- workshops (2);
- site visits (2); and
- other: (one comprehensive study only): brochure, community office; interviews; 1-800 number; questionnaire.

In general, the public participation programs in comprehensive studies appear to have been well planned and managed. From the available documentation, it appears that most comprehensive studies have included public participation plans, early involvement, a good mix of public interests, provision of adequate information and time, and, importantly, explicit acknowledgement of public concerns in the final report or decision.

To date, however, some of the public participation programs have tended to offer only a fairly narrow range of activities (e.g., public meeting and open houses), though several have included a variety of innovative activities that have sought to inform and involve specific groups. For example, several have included a special effort to involve aboriginal peoples in the EA process.

3.5.3 The Public Review and Comment Period

Issue: How effective has been the public review and comment period managed by the Agency?

Agency Approach

The Agency develops its approach to the public review and comment in cooperation with the RA. The RA provides guidance on such questions as media and the length of comment period.

Typically, an advertisement is placed in the largest newspaper in the project area, and the comprehensive study report is usually made available in a convenient public location in the project area (e.g., community library). Several review and comment periods have included public service radio announcements.

In some cases, public notice has been more extensive. For example, for one study, advertisements were placed in 57 newspapers in the region, announcements were provided in aboriginal languages, reports were made available in 24 locations, and direct mailings were distributed to public interest groups that had been active during report preparation stage.

The Agency has usually provided a comment period of 30 days, though the period has been as low as 15 days (following a previous 30-day review and comment period already held as part of the EA by the provincial government).

Results of the Review and Comment Periods

In all 16 comprehensive studies to date, the level of public review and comment activity has been extremely low:

- in 3 comprehensive studies, no public comments were received;
- in 7 cases, fewer than 10 comments were received;
- in 5 cases, the number of comments ranged from 10 to 52 ; and
- in only 1 case were more than 52 comments received (and even then, 95 of the 115 comments were by means of a form letter.

All public comments received appeared to be from local/regional interests and individuals with a direct interest in the project.

The number of comments do not appear to depend on the extent of notification: after placing public notices in 57 newspapers for comments on a proposed project that had generated some measure of controversy in the region, the Agency received only 9 comments. (There are no data to allow an analysis of whether a longer review period leads to more public comments).

Analysis

The extremely low (and sometimes non-existent) level of public comments during the Agency's review and comment period can be interpreted one of two ways:

- either RAs and/or proponents are doing an effective job of involving the public early on –and particularly those public interests likely to be affected by the project – that by the time the public review and comment period arrives, interested individuals and groups are aware and have had an opportunity for input; or
- the Agency needs to do more proactive work in managing its obligations under the review and comment period to engage a wider range of local/regional concerns than may have been directly involved up to that point in the EA.

Recall that some RAs warned of "consultations fatigue" in EAs among the same individuals and groups, particularly in rural areas (see 3.3.2). Data on participants in self-directed EAs also indicated that a number of groups/interests may be under-represented on some EAs (e.g., First Nations, industry, unions).

The risk in assuming that a low level of interest in the review and comment period reflects a job well done so far by the RA and/or proponent, is that the job so far may not have truly engaged the full range of public interests in the community or region.

This suggests that the Agency may want to consider, at least on a trial basis for two or three comprehensive studies, conducting a more proactive effort for the review and comment period. Such an effort could include, for example:

- more vigorous promotion/advertising, using community contacts established during the EA so far;
- a variety of formats (e.g., open houses, workshops, informal direct contact);

- more targeted efforts for specific groups that perhaps should be involved but have not been particularly active thus far in the EA (e.g., mailings, direct telephone contact, personal visits);
- an evaluation after completion of the EA.

After monitoring the results of this approach, and consulting with the RAs involved, the Agency could then determine whether the approach could be introduced for all comprehensive studies. With careful planning, these more proactive approaches could be achieved within the current comment periods and need not delay the decision on the project.

Agency staff have considerable skill and experience to bring to this effort, given the Agency's public participation responsibilities as secretariat to public review panels.

However, this more proactive approach is not without its difficulties. It could, for example, shift public participation away from the earlier stages of the EA (where public participation can influence changes in the project), towards the review of the completed comprehensive study report, where the primary task is to determine whether further review of the project is required.

Part 4. Perspectives of Responsible Authorities and Stakeholders

Part 4 presents a summary of RA and stakeholder views, concerns and priorities with respect to the experience with and possible future direction of public participation in self-directed EAs. Annexes B and C provide summaries of the responses to the questionnaires from each of these groups.

4.1 Overall Value of Public Participation in Self-Directed EAs

4.1.1 RA Perspectives

Issue: Has public participation in self-directed EAs to date contributed to better EAs and more informed decision making?

A strong majority of RA respondents believe that public participation in self-directed EAs has contributed to better EAs and more informed decision-making.

For screenings, the following benefits received particularly high support from the 20 respondents who answered this question:

- helping promote open/transparent EA process (17)
- informing people of proposed projects (16)
- gaining understanding of public concerns (16)

A smaller majority (13 responses each) also believed that public participation has helped RAs obtain useful input data for the EA, and contributed to the decision on a project.

In the questionnaires, RA respondents cited numerous examples of public participation contributing to project decisions in the form of:

- project approval conditions;
- inclusion of specific mitigation and follow-up measures; and
- changes in project design and siting.

In comprehensive studies, the leading benefit was seen to be gaining understanding of public concerns, cited by all 6 RA respondents.

Sensitivity Analysis

(i) by number of EAs

The views of both groups about the overall benefits of public participation were generally consistent. Both groups were unanimous that public participation has helped inform people of proposed projects and promoted an open EA process. Respondents from the "many EAs" group were more likely to identify as benefits "gaining an understanding of public concerns" and

“contributing to decisions on project.”

(ii) *by regional/headquarter perspective*

The responses of these two groups were very similar. Both groups gave about equal weight to three benefits: informing people of proposed projects, gaining an understanding of public concerns, and helping promote an open EA process. The HQ group was more inclined to identify “obtaining useful input data” and “contributing to project decisions”, as benefits (5 responses for each, compared to 3 responses each from the regional group).

4.1.2 Stakeholder Perspectives

4.1.2.1 Community/Environmental Group Perspectives

Respondents in this group reported that they typically have been involved directly in screenings and comprehensive studies, rather than through a third party representation. The main reason for their involvement was “directly affected by project” (4 responses), though they also cited more general reasons, including “general concern for environmental protection in Canada” (3) and “desire to ensure broader policy concerns are addressed (3).

This group consistently reported general dissatisfaction with their experience in public participation in screenings and comprehensive studies:

- 6 respondents indicated that they did not have sufficient time to prepare;
- 5 indicated that they were not given sufficient time or opportunity to express their views; and
- 5 responded that they did not believe their views were reflected in the final report.

Respondents were evenly split (3-3) on whether they believed their views had been listened to respectfully.

This group did indicate general satisfaction with the range and calibre of public participation activities in which they had been involved. Most of the public participation activities on the list received at least a majority of “helpful” or “somewhat helpful”. For example:

- the public registry/FEAI was cited as “helpful” or “somewhat helpful” by 6 respondents, with 0 unfavourable responses;
- community/public meetings received 5 favourable and 0 unfavourable responses; and
- community officer/officer received 4 favourable and 0 unfavourable responses.

4.1.2.2 Private Sector Perspectives

Private sector respondents reported a fair range of experience with screenings and comprehensive studies. For example, two respondents had participated in more than 10 screenings each. Direct involvement as a proponent or through participation as a consultant to a proponent were the most common means of involvement.

In sharp contrast to the community/environmental group, the private sector respondents reported very high levels of satisfaction with their experience in public participation in screenings and comprehensive studies. They reported unanimous satisfaction on 5 of the six indicators, and 5-1 satisfaction on the sixth indicator.

As well, these respondents reported high levels of satisfaction with the variety of public participation activities, with particular support for community meetings, open houses, and community offices/officers.

4.2 Factors Limiting Public Participation

Issue: What factors have tended to serve as barriers to public participation in self-directed EAs?

4.2.1 RA Perspectives

One issue was overwhelmingly seen by the RA respondents as a factor that has limited public participation in self-directed EAs: the project's small scale. This factor was cited 19 times (out of 20 responses) as being either an occasional or frequent limiting factor (including 17 for "frequently").

Only two other factors were seen by even a majority of respondents as being frequently or occasionally limiting factors:

- the lack of identified public (2 responses for "frequently", 10 for "occasionally", only 4 for "never"); and
- time constraints: (4 frequently, 8 occasionally, 5 never).

Two factors stood out for being at the bottom of the list of factors seen as limiting public participation: 12 respondents each stated that the lack of legal obligations under the *Act* and a proponent's recommendation not to include public participation have never been limiting factors (compared to only 1 response each for "frequently").

Sensitivity Analysis

(i) by number of EAs

There were several differences of opinion between the two groups of RAs with respect to the factors that have limited public participation in screenings and comprehensive studies. The "many EAs" group was unanimous (5 "frequently" out of 5) that the small scale of projects has been the most important limiting factor, while the responses of the "few EAs" group was more ambivalent, with 2 of the 4 responses indicating that project scale was only "occasionally" a factor.

In general, the "many EAs" respondents tended to identify more factors that had served to limit public participation:

- time constraints was cited as an occasional factor in 4 of 5 responses (compared to only 1 of

- 4 in the "few EAs" group);
- lack of an identifiable public was cited in 4 responses (compared to only 1 in the "few EAs" group); and
- uncertainty over what constitutes public concerns was cited in 3 cases (compared to only 1 in the "few EAs" group).

Respondents in the "few EAs" group saw costs as more of a factor than the "many EAs" group.

(ii) *by regional/headquarter perspective*

As with the overall sample, both groups agreed that the most important factor limiting public participation, by far, is the small scale of the project (6/8 responses for the HQ group, 7/8 for the regional group). Other factors identified by both groups were the lack of an identifiable public and time constraints.

Regional respondents tended to see far fewer factors serving as limits to public participation. For example, not one respondent in this group identified costs, proponent recommendation or the lack of legal obligation as limiting factors.

4.2.2 Stakeholder Perspectives

4.2.2.1 Community/Environmental Group Perspectives

The views of this group differ significantly from those of RAs. In their view, the key factors limiting public participation have been:

- the short notice/lack of time to prepare (7 responses);
- departments/agencies/proponent not required by law to involve the public (6); and
- departmental and/or proponent attitudes towards public participation (6).

Note that the latter two reasons were at the bottom of the list of factors in the view of RA respondents.

As well, the small-scale of projects, by far the most significant limiting factor cited by RAs, was at the bottom of this group's list, cited only twice.

4.2.2.2 Private Sector Perspectives

The views of private sector respondents tended to be similar to those of RAs. The two most important factors limiting public participation, in the view of this group, have been:

- lack of awareness that an EA is underway (6 responses); and
- the small scale of many projects (5).

By contrast, the three factors receiving the most number of responses from community/environmental groups (see 4.2.2.1, above), were at the very bottom of the list

identified by private sector respondents, with all three factors receiving either 0 responses or only 1 response.

4.3 Looking Ahead: Future Directions for Public Participation in Self-Directed EAs

Issue: Given the experience to date with the Act, is there a need to encourage/facilitate more public participation in self-directed assessments under the Act? If more is to be done to promote public participation in self-directed EAs, who needs what kind of assistance?

4.3.1 RA Perspectives

4.3.1.1 A Need to Encourage More Public Participation?

Overall, the RA respondents did not support initiatives to encourage more public participation in either screenings or comprehensive studies:

- by a margin of 13-6, they saw no need to encourage more public participation in all self-directed EAs;
- even in the case of larger, more complex screenings, which they acknowledged tended to trigger greater public concerns, the respondents narrowly opposed the need for more public participation, 9-8; and
- for comprehensive studies alone, the respondents were split evenly, 6-6, on whether more public participation was needed.

Respondents on both sides of the question voiced strong opinions.

The views opposed to encouraging more public participation reflect a strong sense among many RAs that they are already doing a good job on public participation in self-directed EAs – that they know when the project calls for it, that most small screenings simply do not require public participation, and that the real challenge is to make the public more aware of EAs in the first place.

Those respondents supporting initiatives to encourage more public participation saw:

- public participation starting too late in process;
- the need for better approaches mechanisms to involve specific groups, such as aboriginal communities; and
- the need for greater accountability and leadership by federal departments.

4.3.1.2 Priority Needs of RAs and the Public

RAs believe that if they are to be encouraged to strengthen public participation, their priority needs are:

- funding (11 responses);
- training/awareness (9); and
- senior management support (9).

At the bottom of the RA respondents' list was a legislated or regulatory obligation to conduct public participation (only 2 responses).

Overall RAs believe that if the public is to participate more in screenings and comprehensive studies, they will need, above all: increased awareness and more timely/detailed information (8 responses each). Greater funding for public groups was seen only as a third priority by the RAs, with 5 responses.

4.3.1.3 Sensitivity Analysis

(i) by number of EAs

The views of the "many EAs" respondents tended to reflect those of the overall sample. It strongly opposed encouraging more participation in all self-directed EAs (4-1) and was narrowly in favour of more public participation in larger, complex screenings only (3-2). By contrast, the "few EAs" group was split (2-2) on the question of more public participation in all self-directed EAs, but opposed it (2-0) for the larger screenings.

With respect to priority needs, both groups identified training/awareness and funding as needs for RAs and the public.

(ii) by regional/headquarter perspective

The views of both groups were generally consistent with the overall sample. Both strongly opposed encouraging more participation in all self-directed EAs (6-2 for HQ respondents, 5-2 for the regional group). The HQ group tended to favour encouraging more public participation in larger complex screenings (4-3 in favour), while the regional group opposed this by a 4-2 margin.

4.3.2 Stakeholder Perspectives

4.3.2.1 Community/Environmental Group Perspectives

Respondents in this group unanimously supported (7-0) doing more to encourage public participation. Their reasons for supporting change (as did those of some of the RAs) tended to be based on philosophical grounds, such as the right of people to participate in decisions on projects that could affect them, and increased government accountability.

No clear consensus emerged among this group in terms of who should receive assistance. Environmental groups (6) and First Nations (5) led the list. Perhaps reflecting that these groups

look to the Canadian Environmental Assessment Agency for leadership, 5 respondents indicated that the Agency should receive greater assistance to encourage public participation – even more responses than was cited for individuals directly affected by the proposed project.

There was far less support among these respondents for providing assistance to industry (0), project proponents (2) and legal researchers (2).

In terms of priority needs to encourage more public participation, respondents found all of the factors listed in the question as being important. Of particular importance were:

- participant funding (6 responses);
- more notice that an EA is set to begin (5); and
- changes in legislation requiring RAs and proponents to involve the public (5).

Note that the first two were also identified by RA respondents, though funding ranked only third on the RA's list. By contrast, the need for legislative/regulatory obligations was at the bottom of the RAs' list.

4.3.2.2 Private Sector Perspectives

Private sector respondents supported more public participation in screenings and comprehensive studies, though not to the same degree as community/environmental groups (5-2 in favour).

This group's list of who should receive assistance to encourage more public participation also differed from that of community/environmental groups. Private sector respondents believe that industry (5), local governments (4) and First Nations (4) need assistance. Environmental groups and the Agency were near the bottom of the industry group's list, again a reversal of the order from the community/environmental group respondents.

Part 5. Summary and Conclusions

The findings and analysis of this background study suggest the following major points should be kept in mind during the five-year review of the Act:

1. Scope of Public Participation in Screenings

The data reported in the study suggest that public participation has been included in about 10% to 15% of all screenings under the Act – though the level varies great across departments, from 0% to 100%.

Most public participation activities appear to have been concentrated in larger, complex screenings – projects that fall between small-scale, routine projects and those larger ones that would undergo a comprehensive study.

In general, regional RA respondents and those RAs that have conducted relatively few EAs reported including public participation in a higher percentage of their screenings.

2. Determinants of Public Participation

According to RAs, two factors have been critical in determining whether public participation is included as part of a screening: the potential public concerns associated with the proposed project; and the project's scale.

There does not appear to be a consistent direct link between triggers under the Act and public participation. While public involvement for many RAs appears to be typically associated with the Act's triggers of pronency and transfer of land interest, other RAs reported higher levels of public involvement in cases of the funding trigger.

In terms of factors that have limited public participation, RAs nearly unanimously identified a project's small scale as the most important factor. The lack of an identifiable public and time constraints also appear to be important limiting factors.

3. Public Participation Programs

Contrary to some impressions, RAs appear to be taking an active role in managing public participation activities during self-directed EAs.

RAs appear to have typically relied on only a few types of activities to achieve a wide range of public participation program objectives. In general, there appears to have been less attention to more focused, interpersonal activities that could help engage specific community interests, gain a deeper understanding of public concerns, or build consensus.

RAs that have conducted relatively many EAs appear to have used a greater variety of public participation activities than those that have conducted only a few.

In the case of screenings, RAs have tended to involve the public during preparation of the draft screening report, rather than in reviewing the screening report. This pattern could change with a new interpretation of the implications of section 18.3 of the Act.

Nearly all the RA respondents that have helped manage comprehensive studies reported involving the public at all stages. In general, the public involvement programs in comprehensive studies appear to have been well planned and implemented.

The extremely low (and at times non-existent) levels of public interest during the review and comment period of comprehensive studies suggest the need for the Agency to consider, at least on a trial basis, a more proactive approach for engaging a wider range of local and regional interests.

4. Public Participants

Most RAs reported that participants in their public participation activities have tended to be individuals and community groups directly from the project region. However, they also reported that several "outside" groups, notably environmental groups academic researchers, and legal groups have been frequent participants. RAs that have conducted relatively more EAs were more likely to identify groups from outside the project area as frequent participants.

Overall, some groups (e.g., aboriginal groups, industry, unions, local government) appear to have been under-represented in public participation activities. A few RAs reported seeing signs of "consultation fatigue", particularly among individuals in rural areas of the country.

5. Contribution of Public Participation to Decision Making

A clear majority of RA respondents believe that public participation in self-directed EAs has contributed to better EAs and more informed decision-making. They reported that public participation has helped them:

- promote an open/transparent EA process;
- inform people of proposed projects; and
- gain an understanding of public concerns.

RA respondents also cited numerous examples of public participation contributing to project decisions in the form of project approval conditions, inclusion of specific mitigation and follow-up measures, and changes in project design and siting.

The views of RAs on the value of public participation did not appear to depend significantly on whether the RA had conducted many or few EAs, or whether the respondent worked in a region or at RA headquarters.

6. Stakeholder Perspectives on the Public Participation Experience

The views of community and environmental groups on the value of public participation differ sharply from those of RAs. Respondents in this group consistently reported general dissatisfaction with their experience in public participation in screenings and comprehensive studies. Most responded that they did not have sufficient time to prepare, were not given sufficient time or opportunity to express their views, and did not believe their views were reflected in the final report.

Community and environmental groups identified insufficient notification and the lack of any RA obligation to involve the public as the most important limiting factors. The factor identified by RAs as the single most important limiting factor, the project's small scale, was the *least* important in the opinion of community and environmental group respondents.

By contrast, private sector respondents (most of whom had been involved as either proponents or consultants to proponents) reported very high levels of satisfaction with their experience in public participation in screenings and comprehensive studies. Their views on the factors that have tended to limit public participation were similar to those of the RA respondents.

7. Looking Ahead: Perspectives on the Need for Changes

In looking ahead to whether more should be done to encourage public participation in self-directed EAs, the Agency confronts two polarized groups in RAs and community/environmental groups.

On the one hand, RA respondents believe that they are currently doing an effective job of involving the public – when it is appropriate. They value the flexibility and discretion they now enjoy under the Act, and are opposed to the idea of introducing changes to promote greater public participation in self-directed EAs – even in the case of larger, complex screenings.

RA respondents indicated that if they are to be encouraged to strengthen public participation, their priority needs are funding, training, and senior management support. At the bottom of their list was introduction of a legislated or regulatory obligation.

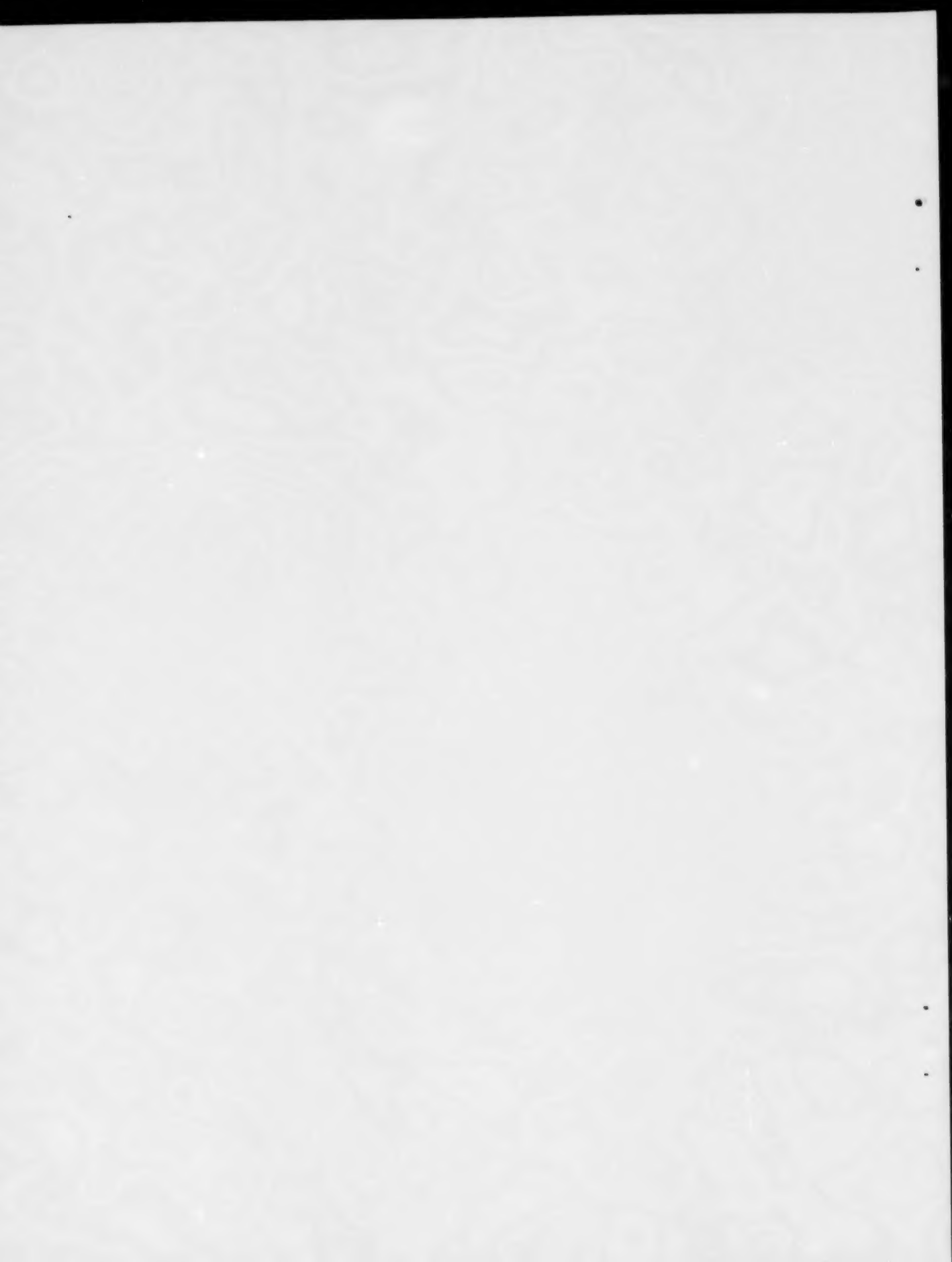
By contrast, community and environmental group respondents unanimously supported doing more to encourage public participation in self-directed EAs. Their reasons tended to be based on philosophical grounds -- the right of people to participate in decisions on projects that could affect them, and increased government accountability. They identified as priority needs: participant funding; stronger notification provisions; and the introduction of legislative or regulatory obligations requiring RAs and proponents to involve the public.

Private sector respondents supported more public participation in screenings and comprehensive studies, though to a lesser degree than community/environmental groups.

Finally, when asked to identify who most needed assistance to encourage more public participation, community/environmental respondents and private sector respondents each put their own group at the top of their list.

Annexes

- A. Consultations List**
- B. Summary Data from Questionnaire for Responsible Authorities**
- C. Summary Data from Questionnaire for Interested Individuals and Organizations**



Annex A: Consultations List

This annex lists those federal departments and agencies and stakeholder groups which contributed responses to the background study, through the questionnaires and/or follow-up interviews.

A1. Federal Departments and Agencies

21 questionnaires/interviews from regional and headquarter staff in 14 RAs:

Canadian International Development Agency (1)
Department of Agriculture and Agri-Food (1)
Department of Canadian Heritage- Parks Canada (5)
Environment Canada (1)
Department of Fisheries and Oceans (4)
Department of Foreign Affairs and International Trade (1)
Health Canada (1)
Department of Human Resources Development Canada (1)
Privy Council Office (1)
Department of National Defence (1)
National Research Council (1)
Natural Resources Canada (1)
Department of Public Works and Government Services (1)
Transport Canada (1)

A2. Stakeholder Organizations

A2.1 Community/Environmental Groups

Bow Valley Naturalists (AB)
Durham Nuclear Awareness (ON)
Clean Annapolis River Project (NS)
Clean Nova Scotia Foundation (NS)
Ecology Action Centre (NS)
Ecology North (NWT)
Manitoba Future Forest Alliance (MB)
Mouvement au Courant (QB)

A2.2. Private Sector

Agassiz North Associates (MB)
Canadian Pulp and Paper Association
Diavik Diamond Mines Inc.
Jacques Whitford Environment Ltd.
NWT Chamber of Mines
SaskPower
Manitoba Hyrdo
KGS Group (MB)

Annex B: Summary Data from Questionnaire for Responsible Authorities

1. Since the *Canadian Environmental Assessment Act* came into effect, about how frequently has your department/agency included some form of public participation (e.g., review/comment/consultation) in its self-directed EAs?

	Total est. #	Est. # that included public participation
Screenings: (N=15)	78	"some"
	150	"almost all at some level"
	1350	135 (10%)
	36	1
	167	45
	45	"virtually always"
	25	0
	250	30
	1300	300
	80	5
	90	5
	50	20
	52	42
	284	10
	3	n/a
	35	5
	574	20
	135	60
Class screenings: N=1	5/yr	0
Comprehensive studies: N=5	1	1
	4	4
	1	1
	1-2/yr	all
	3	3
	2	2

Sample comments:

"For the past two years, almost all of our screenings have been posted at a place convenient to the public, informing them of the completion of EA Screening reports and noting that they are available to anyone who wishes to review them."

2. In your view, has public participation in screenings and comprehensive studies become more or less frequent in the past year, compared to the first year under the Act?

 7 More 0 Less 13 Same
Why?

Sample comments:

Those indicating no change in public participation levels:

"Although we post all screenings, public participation has stayed the same or at most a very minor increase."

"There is no indication that the level of public participation has increased since the inception of CEAA. For (our department), the level of public participation is more a factor of the programs that we are implementing which change from year to year."

"N/a. If the project warrants active public input then it is solicited."

"The public assumes that we as national parks are environmentally responsible enough to complete thorough screenings when necessary without their involvement."

Those indicating that public participation has increased in past year compared to first year of the Act:

"greater awareness"

"Experience has demonstrated the benefits of public participation in EAs. Executing Agencies and project officers have realized that public involvement and consultation make for better projects. Also, the public, as a rule, likes to be involved in projects affecting them."

"awareness of FEAI and public registry"

"ENGO interest and organization"

"More awareness of the benefits and necessity"

"Because of our decision to post all screenings or a notice of all screenings in a prominent place .."

"We assume it has increased because of recognition and familiarity with the Act, combined with knowledgeable environmental officers and project managers. Continued promotion/education of requirements is also a factor."

3. To what extent do you think public participation in your department's/agency's self-directed EAs to date has contributed to the following objectives?

	Screenings	Comp Studies
Informing people of proposed project	8	3
Obtaining useful input data for the EA	5	2
Gaining understanding of public concerns	8	4
Helping promote open/transparent EA process	9	3
Contributing to decision on project*	5	3
All of the above	8	2
Usually of no value	0	0
Other: _____	1	

Sample Comments:

"The two-way flow of timely and accurate information about a project between the proponent and the potentially affected public is the single most important mitigation strategy since it enables cooperation towards the common impact management objectives of maximum benefit with minimum disruption."

"Public participation helps us identify the aspects which are important to the public. The public will often refer to information that we are not aware of (local knowledge). Input helps to scope out the overall design and make the results more useful."

"By bringing modifications to the project, it contributed to a "go" decision."

"On one occasion, public participation led to decision to abandon proposed project configuration ... on other occasions, (it) has resulted in suggested mitigation or changes in design or siting."

"Public views are reflected in the decisions on location, scale and nature of project design and the type of mitigation or follow-up planned."

"Contributed in part to a recommendation for a Panel review."

"Has identified need for mitigation measures."

"...also evident is project relocation/modification with certain influences on project timing. Definite increase in environmental protection/mitigation measures and implementation will have resulted."

"We have not had any public participation in our self-directed EAs – perhaps a sign that further advertising is necessary, or that the public is confident in our abilities to complete effective EAs."

4. In your experience, what usually "triggers" the inclusion of public participation in your department's (or agency's) self-direct EAs?

	In Screenings/Class screenings	In Comprehensive studies
departmental policy/criteria*	7	1
certain type of project*	15	3
public concerns* /controversy	18	5
proponent recommendation	4	0
legal obligation (in comp. studies)	0	5
other: _____	3	0

*If possible, please provide examples.

Sample comments:

"Often municipal or provincial requirements will require public consultation that is used for our EA purposes."

"...local advertising to Native locals where the Reserve is the proponent"

"You proceed at your peril if the community is not at least invited into the plenary process."

"... departmental policy requires input to EA when warranted."

"The size of the project And/or public concerns (pollution, fisheries) are considered to trigger public participation."

"...heritage concerns, ...clean-up of toxic materials .."

5. In your experience, to what extent have the following factors tended to limit the level of public participation in self-directed EAs

	Frequently	Occasionally	Never
time constraints	4	8	5
costs	1	5	9
lack of identifiable "public"	2	10	4
uncertainty over what constitutes "public concerns"	1	6	9
lack of RA/proponent awareness of public participation benefits	2	4	8
project's small scale - little public interest/concern	17	2	1
involvement of other federal departments	1	5	9
involvement of other governments	1	5	8
proponent recommendation	1	1	12
lack of legal obligations under the <i>Act</i>	1	3	12
other:	3	0	0

Sample Comments:

"Not sure at which stage to involve public"

"(Our) projects are in an urban setting. We know the concerns and the issues from day to day operations."

"The nature and scale of the majority of projects that are screened by (RA) is considered to be the primary reason for limited public participation on these projects."

Other: "It is assumed that the project will have a positive impact on the population so no consultation is undertaken."

6. At what stage in the EA process has public participation typically been included?

	Screenings/Class screenings	Comprehensive studies
At the start of EA	5	-
During preparation of draft report	14	1
Completion/review of draft report	5	1
All stages	4	4

7. In your experience, who tends to become involved in public participation in screenings and comprehensive studies?

	directly affected by project	from outside project area
interested/concerned individuals	20	4
community groups	18	0
environmental groups	12	13
industry groups	4	1
unions	3	0
aboriginal groups	11	4
legal groups	4	3
academic researchers	4	6
others : _____	1	

8. Are there some groups that should be participating who tend not to be involved? If so, what do you think are the barriers to their participation?

Sample comments:

For an RA that does few EAs: "Always it is the nearby affected residential community."

"I think it is the lack of time, but it may also be the lack of a clear protocol and commitment for doing this. It needs to be thought-out and planned. One step is to develop ways to notify the public early enough that it can participate. It may be feasible to notify individuals directly by telephone and ask them to participate as part of a small working group or committee."

"With small population bases in the rural areas where most of our projects are done, a "consultations fatigue" sets in and there is a need for those seeking public input to use their discretion. Time to devote to the process is a problem. There are too many issue and the same people seem to be involved in all of them."

"In my opinion, improvements in notification and process transparency will provide the most real benefit to improving EA results. We must let the public determine the level of involvement that is appropriate. Our job is to make that as easy as possible."

"Aboriginal groups do not participate to the extent possible or desirable. Cultural barriers."

"We have no idea – if we knew who they were then they would have been involved."

9. Do the following usually participate in your department's/agency's public participation activities when invited?

	Yes	No
Other federal departments:	15	1*
Provincial/territorial government departments	13	2
Local/regional governments	13	2

Sample comments:

"They have participated well"

* yes for screenings only, not comprehensive studies

10. What are the most common public participation activities included in your department's/agency's self-directed EAs, and generally for what purpose are they used?:

	Inform Public	Obtain Data	Understand Concerns	Review Results	Other
Newspaper ads	15	1	2	2	1
1-800 number	1	1	1	0	
community/public meeting	15	9	14	8	
community liaison officer	6	3	4	2	
open house	10	4	9	3	
workshop	2	2	3	1	
advisory group	3	4	4	3	
public registry/Federal EA Index	12	1	2	2	
report available in community	11	1	3	3	
other:	2	1	1	0	

11. Do some of these public participation activities seem to work better than others? Which ones and why?

Public meetings:

- can address all the issues at once;
- can inform and gather consensus;
- sharing key information; and
- allows for active participation and idea exchange.

Open houses:

- facilitate two-way conversation, in a non-intimidating atmosphere;
- for larger projects, a good forum for promoting public understanding of project specifics, and for gauging public reaction; and
- "It allows you to meet concerned groups in a non-confrontational setting."

Community liaison officer:

- In developing country settings: "The role of the community liaison officer is key to public participation. The project's success depends on how well he/she is accepted by the community, understands the issues and who to go to obtain the required information and solve problems ... the officer must have credibility in order to be trusted by the populations affected and obtain data from them."

Workshops:

- provides "meaningful opportunities to exchange information"

EA Report in community:

- "reinforces openness and transparency of our process .. It also helps us keep our standards high as staff know that the documents they prepare are available to the public and a notice to that effect will be posted publicly."

One respondent suggested that successful public participation depends much more on the people who are doing it, rather than the process

12. Do screenings for larger, more complex projects tend to involve more public participation than those for smaller projects?

16 Yes

2 No

If yes, are there defining features to these projects, (e.g., in terms of public concerns, project type/scale,)?

Sample comments:

Yes:

"Large projects are more visible with more concerns, more \$ to hold consultations and a higher cost of delay, more players and a higher level of concern from them."

"More targeted [earlier in EA process] public participation is done when the projects are larger and public interest is expected of when we feel the project would benefit from more intensive public participation,

either due to the scale of the project, its proximity to areas of intensive public interest or particularly high profile resources or when we know of use conflicts.”

“The majority of EAs involving public participation ... have been larger scale projects which were recognized to be of public interest or impact ...”

“Larger projects generally affect more people, and therefore generate more public concern.”

“Large projects tend to impact an area of public concerns (environmental protection, fisheries, recreational use)

“Direct effect (perceived) on individuals and their way of doing things”

“Proximity of project to certain individuals.”

“Scale of project, sensitive resources, known conflicting views, nearness to larger population groups.”

“Existence of known interest groups”

“Scale, economic impact, value, social impact, and legal issues.”

“The public have a strong interest in projects which are of major economic importance to the area.”

“Not in my back yard problems. Noise issues.”

No:

“Not necessarily, it depends on the nature of the project.”

One respondent noted that controversy and complexity are not restricted to large projects – “a small project can have all of these factors as well.”

13. Is public participation in your department's/agency's self-directed EAs usually done by:

☐ 3_ RA staff ☐ 2_ consultants ☐ 2_ proponent ☐ 12_ combination ☐ 1_ other

Sample comments:

“Often the province or proponents lead the public participation process.”

14. In your view, is there a need to encourage/facilitate more public participation in self-directed assessments under the Act?

	Yes	No
In all screenings and comprehensive studies?	6	13
In larger, more complex screenings?	8	9
In comprehensive studies?	6	6

Sample Comments

No:

"We use the flexibility that we have now to do it when it makes sense. For us, it is not broken, no need to fix it."

"No direct complaints as to the EAs and public participation undertaken by (RA) known to date."

"No. Even the requirement to post screening results is overkill for the majority of our screenings."

"The need is to make public aware of EAs – not to encourage participation for the sake of participation."

"(RA) already undertakes public participation where it is beneficial."

"Current system adequate"

"People get involved when they are concerned about an issue."

"For projects where it is clear that public concern/interest is limited/nil there is no need to try to generate public participation."

Yes:

"In larger/complex projects it is effective way to involve public before decisions are made."

"To encourage public participation more is to encourage a fair and transparent EA process of the federal government."

"So that they are aware of the work being done in EA ... and so that we may set an example of how to carry out projects in an environmentally responsible manner to the public."

"Better projects, more accountability, increased general awareness of environmental issues, balance to proponent and political pressure to approve"

"It is a good source of information and makes for more complete projects. When members of a community actively participate in the various components of a project, it increases its sustainability."

"Generally, public participation starts late in the EA process. Early participation, in scoping, should be encouraged."

"Many departments do not consult effectively with the aboriginal community ... Scope of concerns are often limited by the RA (without consulting with the public or other federal departments)."

"1. To improve the results of EA and protect the environment. 2. To make the public more involved in decisions."

"Is there a need to encourage public participation – yes. Could there be more – yes. Does this indicate a criticism of the current level of public participation – no."

15. If more public participation is to be included in some screenings and comprehensive studies, what do you think RAs and the public will need?

	RAs	Public
Training/awareness	9	8
Clearer guidance from the Agency	4	2
Better exchange of ideas among RAs	4	0
Guidance from Court decisions	3	2
Flexibility in timing/deadlines	7	2
Senior management support	9	0
Legislative/regulatory obligations	2	0
Funding	11	5
More timely/detailed information	5	8
Other:	4	7

Sample Comments

"CEA Agency should be responsible for creating greater public participation."

"It would help if public consultation was mandatory in screenings including in projects outside Canada as is the case for comprehensive studies."

Other: "Improved notification and transparency of the activities of RAs will allow the process to work as it was intended."

"There is a need for greater support in developing easier stream-lined ways of involving the public that are timely and cost effective. There should not be a greater legal burden which will tie everyone up. Innovative techniques should be developed."

"... practice and indications that by involving the public there are benefits to the project design and operation."



Annex C:

Summary Data from Questionnaire for Interested Individuals and Organizations

C.1 Community/Environmental Groups (N=8)

1. How frequently have you or your organization participated in a screening or comprehensive study conducted under the *Canadian Environmental Assessment Act*?

	Screening	Comprehensive Study
Never	2	2
once	2	1
2-5	1	1
6-10	1	
more than 10		

2. Have you or your organization generally been involved in these public participation activities:

- 5 directly
- through representation by a third party (if so, whom?)
- combination
- 1 other: _____

3. In general, what were your major reasons for becoming involved in the environmental assessment(s)?

- 4 directly affected by proposed project
- 2 indirectly affected by proposed project, but interested in decision
- 3 general concern for environmental protection in Canada
- 3 desire to ensure broader policy concerns/factors are addressed
- 3 other: _____

"Other" included:

- expert comment

Sample comments:

"desire to ensure better accountability of (proponent) and nuclear industry"

4. How helpful or useful to you would you rate the following public participation activities that you may have participated in or used during screenings or comprehensive studies conducted under the Act?

	Helpful	Somewhat Helpful	Not Helpful
community/public meeting	2	3	0
community office/officer	2	2	0
open house	1	3	2
workshop	1	2	1
advisory group	1	1	2
use of public registry/Federal EA Index	2	4	0
report available in community	1	1	1
other: _____	2		

Sample comments:

"The problem stems from the fact that we put hard work in producing credible expertise and comment but rarely can trace how it actually affects the EA outcome, if at all."

"The Index has only been "somewhat helpful" up to now because of its present shortcomings ... Easy, timely access to Public registries and the documents they contain is also essential to effective public participation."

5. To what extent would you agree or disagree that the following statements reflect your experience with public participation in a screening or comprehensive study?

	Agree	Disagree
I had sufficient time in which to prepare to participate.	0	6
I had sufficient information on the project beforehand.	2	4
The public was given sufficient time and opportunity to express its views.	1	5
My/our views were listened to respectfully.	3	3
My/our views were reflected in the final decision on the project.	1	5
I understood the reasons for the final decision.	3	2

Sample comments:

"crucial information not available till hearings had started"

"It varies greatly."

6. What factors do you think have limited public participation in screenings and comprehensive studies involving the federal government up to now?

- 5 lack of public awareness that an assessment is underway
- 2 small scale of project, with consequent lack of public interest
- 7 short notice/lack of time to prepare
- 5 lack of information on project provided by the department/proponent
- 4 lack of opportunities provided by proponents/departments
- 4 costs of participating
- 6 departments/agencies/proponent not required by law to involve the public
- 6 perception that department/agency/proponent is not serious about listening
- 4 other: _____

Sample comments:

"Departments withholding relevant information."

"Proponent tries to avoid public participation."

Other:

"Lack of understanding of the CEAA , RA EA policy and protocol by RA staff responsible for administering process."

"conviction that decision makers ignore public input"

7. Do you think more should be done to encourage public participation in screenings and comprehensive studies? 7 Yes 0 No

Why?

Sample comments:

"Increase accountability/improve environmental and public health protection"

"Large number of projects, great potential for cumulative effects, often public understands local environmental systems better than more remote RA, proponent or "one-time" practitioner."

"Because the impacts will be potentially felt by everyone, everyone should have the opportunity and right to understand the impacts and comment on them before a decision is made."

"Democratic right to participate."

If yes, who do you think should be given assistance to encourage more public participation?

4 federal departments
2 project proponents
5 Canadian Environmental Assessment Agency
4 individuals affected by the proposed project
4 community groups
6 environmental groups
3 local governments
0 industry
3 unions
5 First Nations
2 legal researchers/organizations
3 academic researchers
1 other: (media)

What do you think these groups need most?

5 more notice that an EA is set to begin
3 more information on the project
4 more time to prepare
5 changes in legislation/regulations to require departments and proponents to involve the public
6 participant funding
2 other: _____

Sample comments:

"We would have participated in more EAs if we had known about them in time; i.e., before rather than after project approval."

"Other": "A system that ensures public input is relevant to how EA decisions are made."

"Obligatory, timely posting in the EA Index."

"(Public) need time, information and money, and the regulations should be changed so that proponents really feel that these groups have the power to actually affect the decision."

"(Intervenor funding) was so spread out that no group could really give a well-researched response, although we tried. If agencies are expected to be able to respond to the type of information that companies have been preparing sometimes for years, then the government needs to fund intervenors like they seriously expect a response and not just pay for travel and lunch."

C.2 Private Sector Groups

(N=8)

1. How frequently have you or your organization participated in a screening or comprehensive study conducted under the *Canadian Environmental Assessment Act*?

	Screening	Comprehensive Study
Never	1	2
once	1	3
2-5	1	1
6-10	2	-
more than 10	2	-

2. Have you or your organization generally been involved in these public participation activities:

<u>4</u>	directly
<u>1</u>	through representation by a third party (if so, whom?)
<u>2</u>	combination
<u>2</u>	other: _____

3. In general, what were your major reasons for becoming involved in the environmental assessment(s)?

<u>1</u>	directly affected by proposed project
<u>1</u>	indirectly affected by proposed project, but interested in decision
<u>1</u>	general concern for environmental protection in Canada
<u>1</u>	desire to ensure broader policy concerns/factors are addressed
<u>4</u>	other: (proponent, consultant for proponent)

4. How helpful or useful to you would you rate the following public participation activities that you may have participated in or used during screenings or comprehensive studies conducted under the *Act*?

	Helpful	Somewhat Helpful	Not Helpful
community/public meeting	5	1	0
community office/officer	4	0	1
open house	4	0	0
workshop	4	2	0
advisory group	1	1	1
use of public registry/Federal EA Index	5	2	0
report available in community	3	2	0
other: _____	0	0	1

Sample comments:

Media: "not always helpful – only perceived bad work is reported or given attention."

5. To what extent would you agree or disagree that the following statements reflect your experience with public participation in a screening or comprehensive study?

	Agree	Disagree
I had sufficient time in which to prepare to participate.	6	0
I had sufficient information on the project beforehand.	5	1
The public was given sufficient time and opportunity to express its views.	6	0
My/our views were listened to respectfully.	6	0
My/our views were reflected in the final decision on the project.	5	0
I understood the reasons for the final decision.	5	3

6. What factors do you think have limited public participation in screenings and comprehensive studies involving the federal government up to now?

<u>6</u>	lack of public awareness that an assessment is underway
<u>5</u>	small scale of project, with consequent lack of public interest
<u>0</u>	short notice/lack of time to prepare
<u>1</u>	lack of information on project provided by the department/proponent
<u>2</u>	lack of opportunities provided by proponents/departments
<u>2</u>	costs of participating
<u>1</u>	departments/agencies/proponent not required by law to involve the public
<u>1</u>	perception that department/agency/proponent is not serious about listening
<u>2</u>	other: _____

Sample comments:

"Lack of intervenor funding"

"Apathy, intimidation from Environment, NGO who monopolize process with own agenda and may overshadow laypersons."

7. Do you think more should be done to encourage public participation in screenings and comprehensive studies? 5 Yes 2 No
Why?

Sample comments:

"Federal RAs are often inexperienced in the requirements of the Act or the benefits of consultation. There is a need for training of RA personnel."

"The key is the notification that the screening or comprehensive activities are occurring. Once there is proper notification, people can choose to participate or not, and if they choose to participate there is almost always lots of information available. But the biggest complaint is that they did not know this was occurring."

If yes, who do you think should be given assistance to encourage more public participation?

3 federal departments
3 project proponents
2 Canadian Environmental Assessment Agency
3 individuals affected by the proposed project
4 community groups
3 environmental groups
4 local governments
5 industry
0 unions
4 First Nations
1 legal researchers/organizations
0 academic researchers
1 other: (media)

What do you think these groups need most?

1 more notice that an EA is set to begin
1 more information on the project
0 more time to prepare
0 changes in legislation/regulations to require departments and proponents to involve the public
2 participant funding
2 other: (guidance, training)



EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étude de fond

**ÉTUDE DE BASE SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX EXAMENS
PRÉALABLES ET AUX ÉTUDES APPROFONDIES**



**Étude de base sur la
participation du public aux examens préalables et aux études
approfondies**

Rapport final

**Document préparé à l'intention de
l'équipe de l'examen quinquennal
Agence canadienne d'évaluation environnementale**

**par
Tom Shillington, partenaire
Shillington and Burns Consultants Inc.**

Le 31 mars 1999



Table des matières

Sommaire	1
Partie 1. Introduction à l'étude de base	6
1.1 Préparation à l'examen quinquennal de la Loi	6
1.2 Portée et objectifs de l'étude de base	7
1.3 Données du sondage	9
1.4 Organisation du rapport	11
Partie 2. Contexte de la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies	13
Partie 3. Analyse des principaux enjeux	16
3.1 Ampleur de la participation du public aux évaluations environnementales autogérées	16
3.1.1 Étendue de la participation du public	16
3.1.2 Exemples récents	18
3.1.3 Moment de la participation	18
3.1.4 Responsabilité	19
3.1.5 Analyse de sensibilité	20
3.2 Justification de la participation du public	21
3.2.1 Les facteurs qui déclenchent la participation du public	21
3.2.2 Participation du public aux « grands examens préalables » : un défi particulier	23
3.2.3 Analyse de sensibilité	24
3.3 Participants	25
3.3.1 Les groupes participants	25
3.3.2 Lacunes dans la participation	26
3.3.3 La participation des autres ministères et des autres ordres de gouvernement	26
3.3.4 Analyse de sensibilité	27
3.4 Activités de participation du public	28
3.4.1 Activités de participation du public mises en oeuvre par les autorités responsables	28
3.4.2 Efficacité des activités	29
3.4.3 Analyse de sensibilité	30

3.5	Programmes de participation du public aux études approfondies	30
3.5.1	Critères d'évaluation	32
3.5.2	Programmes de participation du public mis en œuvre par les autorités responsables ou les promoteurs	33
3.5.3	L'examen public et la période de commentaires	34

Partie 4. Points de vue des autorités responsables et des parties intéressées 37

4.1	Valeur générale de la participation du public aux évaluations autogérées	37
4.1.1	Points de vue des autorités responsables	37
4.1.2	Points de vue des parties intéressées	38
4.1.2.1	Groupes communautaires et environnementaux	38
4.1.2.2	Secteur privé	39
4.2	Facteurs limitant la participation du public	40
4.2.1	Points de vue des autorités responsables	40
4.2.2	Points de vue des parties intéressées	41
4.2.2.1	Groupes communautaires et environnementaux	41
4.2.2.2	Secteur privé	42
4.3	Planifier l'avenir : orientations futures concernant la participation du public aux évaluations environnementales autogérées	42
4.3.1	Points de vue des autorités responsables	42
4.3.1.1	Faut-il encourager une plus grande participation du public?	42
4.3.1.2	Principaux besoins des autorités responsables et du public	43
4.3.1.3	Analyse de sensibilité	44
4.3.2	Points de vue des parties intéressées	44
4.3.2.1	Groupes communautaires et environnementaux	44
4.3.2.2	Secteur privé	45

Partie 5. Sommaire et conclusions 46

Annexes :

A.	Liste des consultations	52
B.	Données sommaires du questionnaire destiné aux autorités responsables	54
C.	Données sommaires du questionnaire destiné aux particuliers et aux organismes concernés	65

Sommaire

Objectifs de l'étude

L'étude de base présentée dans les pages qui suivent avait pour but d'appuyer les travaux entrepris par l'Agence en préparation à l'examen quinquennal de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Ses auteurs ont cherché à produire un examen concis des pratiques, enjeux et préoccupations déterminants concernant la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies effectués en vertu de la Loi depuis 1995.

Méthode d'étude

L'analyse se fonde sur des sondages et des entrevues réalisés auprès de :

- 21 représentants de 14 autorités fédérales;
- 8 groupes communautaires ou environnementaux;
- 8 groupes du secteur privé (y compris des entreprises, des consultants et des associations industrielles).

Même si l'échantillon inclut effectivement la plupart des autorités fédérales qui ont intégré la participation du public à leurs évaluations environnementales autogérées, il est possible que les résultats de la présente étude soient biaisés en faveur de la participation du public. Il pourrait en être ainsi à cause de l'insuffisance de l'apport de plusieurs autorités responsables (AR) qui font un nombre relativement considérable d'examens préalables, et aussi à cause de la surreprésentation de deux ministères dont les examens préalables s'accompagnent d'un niveau élevé de participation du public.

Pour ce qui est des sondages, il y a lieu en outre d'inviter à la prudence en ce qui a trait aux généralisations à l'emporte-pièce que l'on pourrait être tenté de faire au sujet des opinions des parties intéressées, en raison de la participation restreinte des groupes de parties intéressées et, en particulier, de la difficulté à obtenir des réponses au questionnaire de la part des représentants des Premières nations. L'Agence devra fort probablement tenir des consultations plus ciblées auprès des groupes de parties intéressées pendant l'examen quinquennal.

Constatations principales

Voici les principales constatations de l'étude de base.

1. Envergure de la participation du public aux examens préalables

Selon les données relevées dans le cadre de l'étude, entre 10 pour cent et 15 pour cent environ des examens préalables tenus en vertu de la Loi ont fait appel à la participation du public. Toutefois, les pourcentages varient beaucoup d'un ministère à l'autre. La plupart des activités de participation du public semblent s'être concentrées dans des examens préalables relativement vastes et complexes qui se classent entre les petits projets de routine et les grands projets justifiant une étude approfondie.

2. Facteurs qui déterminent la participation du public

De l'avis des autorités responsables, deux facteurs essentiels ont déterminé la participation du public aux examens préalables : les préoccupations possibles du public relativement au projet proposé, et l'envergure du projet.

Il ne semble y avoir aucun lien direct entre la participation du public et les déclencheurs d'évaluation environnementale en vertu de la Loi. Bien que, pour plusieurs autorités responsables, la participation du public apparaisse liée habituellement à ces déclencheurs lors de la proposition d'un projet et lorsque sont en jeu des intérêts relatifs à des transferts de terrains, d'autres autorités responsables signalent un degré plus fort de participation du public lorsque les déclencheurs sont liés au financement.

Pour ce qui est des facteurs qui limitent la participation du public, les autorités responsables ont presque unanimement mentionné la faible envergure d'un projet comme étant le facteur prédominant. Parmi les autres déterminants apparents, on retrouve l'absence d'un public bien « défini » et les contraintes temporelles.

3. Programmes de participation du public

Les autorités responsables semblent avoir presque toujours eu recours à un tout petit nombre d'activités pour réaliser un vaste éventail d'objectifs visés par les programmes de participation du public. En général, les autorités responsables paraissent avoir accordé moins d'attention aux activités davantage ciblées et interpersonnelles susceptibles d'éveiller des intérêts communautaires spécifiques, d'amener à une compréhension plus claire des préoccupations du public et à l'établissement d'un consensus.

Dans le cas des examens préalables, les autorités responsables ont généralement fait participer le public à l'étape de la préparation du rapport provisoire d'examen préalable plutôt qu'à celle de l'examen de ce rapport. Cette façon de procéder pourrait changer grâce à une nouvelle interprétation des implications du paragraphe 18(3) de la Loi.

À peu près tous les membres des autorités responsables qui ont été interrogés et qui avaient déjà aidé à gérer des études approfondies ont fait état d'une participation du public à toutes les étapes du processus. De façon générale, les programmes de participation du public aux études approfondies semblent avoir été bien planifiés et bien exécutés.

Le niveau extrêmement faible (et parfois nul) de l'intérêt du public pendant la période d'examen et des commentaires des études approfondies permet de penser que l'Agence devrait envisager, au moins à titre d'essai, une démarche plus dynamique afin d'éveiller une gamme plus étendue d'intérêts locaux et régionaux.

4. Participants venus du public

La plupart des autorités responsables déclarent que les citoyens qui ont participé à leurs activités publiques étaient surtout des particuliers et représentants des groupes communautaires provenant directement de la région du projet. Cependant, les autorités responsables signalent aussi la participation fréquente de plusieurs groupes « de l'extérieur », en particulier des groupes environnementaux, des chercheurs universitaires et des groupes de revendication.

Dans l'ensemble, certains groupes (c'est-à-dire, groupes autochtones, associations industrielles, syndicats, administrations locales) semblent avoir été sous-représentés dans les activités de participation du public. Quelques autorités responsables ont dit avoir perçu une certaine « lassitude » à l'égard du processus de consultation parmi la population des régions rurales du pays.

5. Contribution de la participation du public à la prise de décision

Une majorité nette d'autorités responsables croient que la participation du public aux évaluations environnementales autogérées a mené à de meilleures évaluations et à des décisions plus éclairées. Les personnes interrogées chez les autorités responsables déclarent que la participation du public les a aidées à rendre plus ouvert et plus transparent le processus d'évaluation environnementale, à informer clairement la population au sujet des projets proposés et à comprendre les préoccupations de la population.

Les représentants des autorités responsables mentionnent également de nombreux cas où la participation du public a pesé dans le processus décisionnel sous la forme de conditions

posées à l'approbation d'un projet, d'ajout de mesures précises d'atténuation et de suivi, et de changements apportés à la conception d'un projet et au choix de son emplacement.

6. Opinion des parties intéressées quant à leur expérience de participation

L'opinion des groupes communautaires ou environnementaux quant à la valeur de la participation du public est fondamentalement différente de celle des autorités responsables. Les personnes interrogées dans ces groupes ont presque toutes fait état d'une insatisfaction générale face à leur expérience de participation aux examens préalables et aux études approfondies. La plupart de ces personnes déclarent qu'elles n'ont pas eu assez de temps pour se préparer, qu'on ne leur a pas accordé le temps nécessaire ou même la possibilité d'exprimer leurs points de vue, et qu'elles ne croyaient pas que leurs opinions transparaissent dans le rapport final.

Comme facteurs restrictifs les plus importants, les groupes communautaires et environnementaux ont également mentionné les préavis trop courts et l'absence de toute obligation de la part des autorités responsables de faire participer le public. Le facteur restrictif le plus important invoqué par les autorités responsables, soit la faible envergure du projet, est *le moins* important de tous pour les personnes interrogées dans les groupes communautaires et environnementaux.

En revanche, les personnes interrogées du secteur privé (la plupart ayant participé à des évaluations à titre de promoteur ou de conseiller d'un promoteur) ont exprimé des degrés élevés de satisfaction concernant leur expérience en matière de participation du public aux examens préalables et aux études approfondies. Les facteurs restrictifs les plus importants mentionnés par ces intervenants rejoignent ceux relevés par les autorités responsables.

7. Planifier l'avenir : des changements sont-ils justifiés?

En s'interrogeant sur le bien-fondé d'accroître éventuellement son action pour encourager le public à participer aux évaluations environnementales autogérées, l'Agence se retrouve face à deux entités polarisées, soit celle des autorités responsables et celle des groupes communautaires et environnementaux.

D'une part, les personnes interrogées chez les autorités responsables croient qu'elles agissent déjà efficacement pour faire participer le public – lorsqu'il y a lieu. Les autorités responsables apprécient hautement la souplesse et la discrétion que leur accorde la Loi actuellement, et elles s'opposent à l'idée d'apporter des changements en vue de favoriser une plus grande participation du public aux évaluations environnementales autogérées, même lorsqu'il s'agit d'examen préalables vastes et complexes.

De l'avis des personnes interrogées chez les autorités responsables, si on veut les encourager à renforcer la participation du public, les besoins prioritaires des autorités responsables seront le financement, la formation et le soutien de la haute direction. Ce n'est que tout au bas de la liste que l'on retrouverait l'instauration d'une obligation imposée par la loi ou par un règlement.

Tout à l'opposé des autorités responsables, les personnes interrogées chez les groupes communautaires et environnementaux sont unanimes à appuyer une action plus dynamique pour encourager la participation du public aux évaluations environnementales autogérées. Les raisons de cet appui se fondent habituellement sur des bases philosophiques, c'est-à-dire, le droit des citoyens à participer aux décisions concernant des projets qui peuvent les toucher, et le renforcement de l'imputabilité de l'État. Les représentants des groupes communautaires et environnementaux mentionnent comme besoins prioritaires l'aide financière aux participants, des dispositions plus solides en matière de préavis et l'instauration d'obligations légales ou réglementaires qui forceraient les autorités responsables et les promoteurs à faire participer le public.



Partie 1. Introduction à l'étude de base

1.1 Préparation à l'examen quinquennal de la Loi

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) est tenue, de par sa loi habilitante, d'effectuer un examen complet des dispositions et des mécanismes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* cinq ans après l'entrée en vigueur de cette loi. Une fois l'examen achevé, le ministre de l'Environnement présentera à la Chambre des communes un rapport décrivant l'examen et recommandant éventuellement des modifications.

L'Agence a déterminé une série d'enjeux qui seront d'abord étudiés au moyen de documents de travail, en préparation à une consultation officielle auprès des ministères et organismes fédéraux et des parties intéressées au sein de la population.

Il est possible que l'un des plus intéressants domaines d'expérience à explorer dans la Loi se situe au confluent de ses deux principaux principes sous-jacents, c'est-à-dire :

- le principe de l'autoévaluation, tel qu'exprimé par l'ampleur des responsabilités confiées aux autorités responsables (les AR) dans les « pistes » d'évaluation environnementale, qu'il s'agisse d'un examen préalable, d'un examen préalable par catégorie ou d'une étude approfondie;
- le principe de la participation du public au processus d'évaluation environnementale.

Il se peut qu'il existe des complémentarités et des tensions inhérentes entre le principe de l'autoévaluation et celui de la participation du public. La participation concrète du public peut améliorer la qualité de l'évaluation en permettant de recueillir des renseignements nouveaux, en renforçant l'imputabilité du processus ou en cernant des questions qui, autrement, pourraient mener à des hausses de coût ou à des retards dans l'approbation du projet. Par contre, y a-t-il lieu d'imposer des limites à la participation du public à ce qui est censé être une « autoévaluation »? Après tout, la Loi prévoit des mécanismes plus officiels, comme l'examen par une commission ou la médiation, pour aborder les inquiétudes graves du public relativement aux projets proposés. Quel serait le juste équilibre à garder en favorisant la participation du public à une évaluation autogérée? Qu'est-ce qui déclenche le besoin de participation du public à certaines évaluations environnementales et non à d'autres? Quelles sont les démarches qui se sont révélées efficaces, et pourquoi? Quels sont les obstacles à la participation du public? Quelles sont les modifications, s'il en est, qui devraient être apportées au processus pour renforcer la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies?

Les réponses à ces questions, qui touchent à deux des principes fondamentaux de la Loi, permettront à l'Agence et au Ministre de mieux comprendre et réaliser l'examen quinquennal.

1.2 Portée et objectifs de l'étude de base

La présente étude de base, élaborée à l'appui des travaux préparatoires de l'Agence en vue de l'examen quinquennal de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, se penche sur la mesure dans laquelle les évaluations environnementales autogérées ont contribué à la réalisation des objectifs de la Loi et à la prise de décisions éclairées. L'étude vise à fournir un examen concis des pratiques, des préoccupations et des enjeux principaux reliés à la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies qui sont exécutés en vertu de la Loi depuis janvier 1995.

L'étude de base aborde notamment les aspects suivants :

- la fréquence et la justification de la participation du public aux évaluations environnementales autogérées;
- les principaux groupes de citoyens qui ont participé aux évaluations environnementales;
- le genre et l'efficacité générale des activités en matière de participation du public;
- les obstacles à la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies;
- le besoin (s'il en est) de renforcer le rôle de la participation du public aux évaluations environnementales autogérées.

L'analyse se fonde sur l'examen des documents et rapports de travail pertinents et sur les commentaires recueillis au moyen de questionnaires et d'entrevues auprès des gestionnaires fédéraux de l'évaluation environnementale et auprès des principaux groupes concernés.

L'étude de base s'est effectuée en étroite collaboration avec l'équipe de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale chargée de l'examen quinquennal. Voici les étapes de l'exécution de l'étude :

Examen de la documentation

Le consultant a examiné les documents pertinents suivants pour se préparer à l'étude de base :

- Le rapport de 1998 du Commissaire à l'environnement et au développement durable, intitulé *L'évaluation environnementale, un outil essentiel du développement durable*.
- Les rapports des 16 études approfondies exécutées, afin de déterminer l'ampleur et la nature des programmes de participation du public à ces évaluations, la nature de la période d'examen et de commentaire régie par l'Agence, et l'apport global du public aux décisions.
- L'orientation donnée par l'Agence aux autorités responsables et aux promoteurs au sujet des rapports d'études approfondies, c'est-à-dire :

- le Guide de préparation d'une étude approfondie (mai 1997);
- le matériel de formation à la préparation et à la gestion des études approfondies (septembre 1998).
- La décision de la Cour fédérale du Canada concernant la cause de la « coalition pour faire passer les collectivités avant les voitures », contre la Commission de la capitale nationale (1997). Ce jugement touche les normes d'une participation effective du public aux études approfondies.

Élaboration du plan de collecte de données

L'Agence a élaboré un plan de collecte de données qui a ensuite été soumis à l'équipe de l'examen quinquennal pour étude. Ce plan comportait une proposition de méthode pour sonder des représentants des ministères et des organismes fédéraux et certains groupes importants de parties intéressées. On recommandait l'utilisation de questionnaires comme outil efficace d'enquête, étant donné le manque de renseignements sur les pratiques et les comportements actuels et la nécessité d'interroger un grand nombre de personnes. Les questionnaires permettraient d'obtenir des données provenant du nombre le plus étendu possible de personnes et d'organismes, dans la région de la capitale nationale et dans les autres régions, au sein comme à l'extérieur du gouvernement, tout en respectant les limites imposées par les ressources et le temps affectés au projet.

Élaboration et distribution des questionnaires

Des questionnaires distincts ont été élaborés pour les ministères et organismes fédéraux (les autorités responsables) et pour les parties intéressées. Avant leur distribution, ces questionnaires ont fait l'objet d'une révision de l'équipe de l'examen quinquennal de l'Agence.

Le questionnaire destiné aux autorités responsables (voir l'annexe B) a été distribué à 26 ministères et organismes fédéraux par l'entremise du Comité supérieur de l'évaluation environnementale de l'Agence.

Le questionnaire destiné aux parties intéressées (voir l'annexe C) a été distribué auprès de 54 organisations et particuliers représentant l'industrie, les groupes environnementaux, les Premières nations, les universitaires, les groupes de revendication, les syndicats et les particuliers concernés. On a créé une liste de répondants éventuels à partir de différentes sources, notamment du Comité consultatif de la réglementation de l'Agence (CCR), des propositions des bureaux régionaux de l'Agence, un examen des participants aux études approfondies récentes, ainsi que des personnes et organismes connus du consultant.

La collecte des réponses s'est faite de façon à ce que la personne interrogée ne puisse être identifiée.

Entrevues de suivi

Les questionnaires ont été suivis d'entrevues en personne et par téléphone auprès de représentants de plusieurs autorités responsables et groupes de parties intéressées dans le but d'accroître la représentation de groupes déterminants dans l'étude, d'obtenir des renseignements plus détaillés et de préciser certains enjeux.

Le consultant a également interrogé plusieurs gestionnaires de l'Agence pour recueillir leurs points de vue sur les tendances et les enjeux les plus importants, notamment en ce qui concerne la gestion de l'Agence et la période de commentaire lors des études approfondies.

Préparation des ébauches

Le 31 janvier 1999, le consultant a présenté un aperçu de travail du rapport de l'étude de base, qui a été étudié par l'équipe de l'examen quinquennal. La description générale de l'étude présentait une proposition visant l'agencement et la structure du rapport et donnait les grands thèmes à explorer. Le 1^{er} mars, le consultant a aussi présenté à l'Agence une première ébauche du rapport dans laquelle étaient présentées les données et l'analyse préliminaire, ainsi que les tâches à exécuter.

1.3 Données du sondage

Taille de l'échantillon

L'annexe A donne la liste des organisations et des particuliers qui ont contribué à l'étude de base en répondant au questionnaire ou à une entrevue.

Les réponses proviennent de 21 membres du personnel des régions et de l'administration centrale de 14 autorités responsables. Ce groupe d'autorités responsables donne un bon échantillon représentatif des deux grands ministères chargés de nombreuses évaluations environnementales et des autres ministères et petits organismes qui ne font que quelques évaluations environnementales par année. L'échantillon comprend aussi 10 membres du personnel des autorités responsables dans les services régionaux des ministères, ce qui nous donne une base solide à partir de laquelle étudier les points de vue régionaux en ce qui a trait à la participation du public.

Nous avons reçu au total 16 réponses de parties intéressées, soit :

- huit groupes d'intérêt communautaires ou environnementaux;
- huit représentants du secteur privé (entreprises, cabinets de consultants, associations industrielles).

Restrictions possibles concernant les données

En examinant l'analyse et les constatations du présent rapport, il faut garder à l'esprit les restrictions possibles inhérentes aux données. Voici quelques points à ne pas oublier :

- le fait que plusieurs autorités responsables n'ont pas répondu alors qu'il s'agissait d'autorités responsables qui exécutent un grand nombre d'examens préalables et d'études approfondies faisant intervenir la participation du public;
- l'absence de réponses provenant de plusieurs autorités responsables qui réalisent un grand nombre d'examens préalables mais qui, en raison de la nature de leur déclencheur aux termes de la Loi (c'est-à-dire, le financement), n'ont probablement pas fait appel souvent à la participation du public;
- le pourcentage élevé de réponses provenant de deux autorités responsables, soit le Service canadien des parcs (Patrimoine canadien) et Pêches et Océans Canada, qui sont généralement très dynamiques en matière de participation du public;
- le faible taux de réponse des groupes de parties intéressées, et surtout la difficulté à obtenir des réponses aux questionnaires de la part des représentants des Premières nations.

L'effet global de ces restrictions possibles est difficile à mesurer avec quelque assurance que ce soit. De façon générale, les données des autorités responsables sont probablement biaisées en faveur de la participation du public, c'est-à-dire qu'elles pourraient exagérer le degré de participation du public, surtout aux examens préalables, tel que mesuré par les chiffres globaux de participation. Par contre, les données comprennent effectivement des réponses provenant de nombreuses autorités responsables qui tiennent régulièrement des activités de participation du public, de même que d'autorités responsables qui ne se livrent pas à ce genre d'activités. Ainsi, les résultats pourraient fort bien saisir une bonne gamme d'expériences et de points de vue des autorités responsables.

Les réponses limitées reçues des groupes de parties intéressées traduisent peut-être une faiblesse inhérente à la méthode de l'outil d'enquête, ou encore, elles pourraient indiquer que les groupes de l'extérieur ne perçoivent pas la Loi en ses éléments séparés. Les parties intéressées qui ont participé à l'enquête ont fourni à la présente étude des commentaires réfléchis et fort intéressants qu'il ne faut pas négliger. En revanche, étant donné la petite taille de l'échantillon, il y a lieu d'agir avec prudence avant de poser des jugements vastes et généralisés sur les expériences et les opinions exprimées par les parties intéressées dans le présent rapport. Il se pourrait que l'Agence doive envisager la tenue de consultations officielles et exhaustives auprès de ces parties intéressées pendant l'examen quinquennal.

Analyse de sensibilité

Les données tirées des réponses des autorités responsables aux questionnaires ont fait l'objet d'un examen détaillé à l'aide de deux analyses de sensibilité.

D'abord, nous avons comparé les réponses de cinq autorités responsables qui ont effectué de nombreuses évaluations environnementales au cours des quatre dernières années aux réponses d'un groupe de cinq autorités responsables qui ont fait peu d'évaluations environnementales, afin de vérifier si les réponses dépendaient du nombre d'évaluations environnementales réalisées par telle ou telle autorité responsable.

- Le premier groupe (effectuant de nombreuses évaluations environnementales) se composait de Transports Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Ressources naturelles Canada, du Service canadien des parcs (Patrimoine canadien) et du ministère de la Défense nationale.
- Le second groupe (effectuant peu d'évaluations environnementales) se composait de Développement des ressources humaines Canada, de Santé Canada, du Conseil national de recherches, du Bureau du Conseil privé, ainsi que du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Ensuite, nous avons comparé les réponses de huit employés régionaux à celles de huit employés de l'administration centrale des autorités responsables, afin de voir si les réponses variaient selon qu'elles provenaient des régions ou de l'administration centrale.

- L'échantillon régional se composait de quatre employés du Service canadien des parcs (Patrimoine canadien), de trois employés de Pêches et Océans Canada et d'un employé de Développement des ressources humaines Canada; la répartition géographique de ces personnes était la suivante : trois des provinces de l'Atlantique, deux de l'Ontario, une du Québec, une des Prairies et une de la Colombie-Britannique.
- Les réponses émanant du personnel des administrations centrales venaient de Transports Canada, de Santé Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, du bureau du Conseil privé, de Ressources naturelles Canada, du ministère de la Défense nationale, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ainsi que du Conseil national de recherches.

1.4 Organisation du rapport

Le rapport se compose des sections suivantes :

La **partie 2** décrit brièvement le contexte dans lequel est envisagée la participation du public aux évaluations environnementales autogérées.

La **partie 3** présente les constatations et observations principales sur les enjeux déterminants, qui découlent d'un examen des documents de base de nature technique, de gestion et d'orientation, ainsi que des données des questionnaires et des entrevues recueillies auprès du personnel de l'Agence et des gestionnaires des autorités responsables.

La **partie 4** présente globalement, à partir d'une analyse des réponses aux questionnaires, les points de vue des autorités responsables et des parties intéressées quant aux points forts, aux limites et aux orientations futures possibles de la participation du public aux évaluations environnementales autogérées.

La **partie 5** présente les conclusions générales de l'étude pour ce qui est de l'expérience accumulée à ce jour en matière de participation du public aux évaluations environnementales autogérées, y compris la mesure dans laquelle les positions et pratiques actuelles contribuent à la réalisation des objectifs de la Loi.

Les **annexes** comprennent la liste des autorités responsables et des parties intéressées qui ont participé à l'étude, ainsi que des données sommaires et des commentaires-échantillons tirés des réponses aux questionnaires.

Partie 2. Contexte de la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies

La partie 2 expose brièvement le contexte dans lequel s'est effectué l'examen de l'ampleur et de la nature de la participation du public à un examen préalable ou à une étude approfondie. Voici quel est ce contexte :

- l'objet général de la Loi;
- le principe de l'autoévaluation, ainsi que les obligations et les pouvoirs discrétionnaires des autorités responsables en ce qui concerne la participation du public à un examen préalable ou à une étude approfondie;
- le rôle des préoccupations du public, tel que prévu par la Loi.

1. La participation du public selon la Loi

La participation du public au processus d'évaluation environnementale est l'un des éléments fondamentaux de la Loi, depuis l'objet de la Loi jusqu'aux dispositions relatives à la participation du public à certaines étapes du processus et jusqu'aux mécanismes visant à faciliter cette participation. Par exemple :

- Dans le préambule de la Loi, le gouvernement affirme son engagement « à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets à entreprendre par lui ou approuvés ou aidés par lui, ainsi qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation ».
- Un des quatre objets de la Loi (paragraphe 4 d)) est « de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale ».

2. Le principe de l'autoévaluation

En plus de la participation du public, un autre des principes fondamentaux de la Loi est celui de l'autoévaluation, c'est-à-dire, le droit des autorités responsables à effectuer elles-mêmes, sans la supervision de l'Agence, la plupart des évaluations environnementales. En vertu des « pistes » d'évaluation environnementale définies lors d'un examen préalable ou d'une étude approfondie, par exemple, l'autorité responsable est libre de décider si elle doit offrir des possibilités de participation du public pendant la préparation du rapport d'évaluation environnementale et, le cas échéant, comment les offrir. Aux termes du paragraphe 18(3) de la Loi, après avoir achevé la rédaction du rapport d'examen préalable, l'autorité responsable a également le pouvoir discrétionnaire de permettre au public d'étudier et de commenter le rapport avant que ne soit prise une

décision relativement au projet : « l'autorité responsable, dans les cas où elle estime que la participation du public à l'examen préalable est indiquée... ».

3. Le rôle des préoccupations du public selon la Loi

La Loi ne définit pas les termes « public » et « préoccupations du public ». Il n'en reste pas moins que le concept de « préoccupations du public » touche plusieurs aspects de la Loi, depuis son objet fondamental jusqu'aux principaux éléments du processus décisionnel. Dans l'ensemble, on peut dire que les préoccupations du public ont trois objets ou fonctions en vertu de la Loi :

1. Les préoccupations du public comme déclencheur de la participation du public

Les préoccupations du public (ou la probabilité de telles préoccupations) peuvent être la raison pour laquelle une autorité responsable ou un promoteur décide de faire participer le public à une évaluation environnementale. À titre d'exemple :

- en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires, une autorité responsable peut décider de faire participer le public à la préparation d'un examen préalable ou d'une étude approfondie;
- aux termes du paragraphe 18(3), l'autorité responsable peut choisir d'inviter le public à étudier et à commenter un rapport d'examen préalable avant qu'une décision ne soit prise relativement au projet.

2. Les préoccupations du public et leur apport à l'analyse de l'évaluation environnementale, à la conception d'un projet et aux mesures d'atténuation

Les préoccupations du public peuvent être source de renseignements, de connaissances ou de rétroactions pendant la préparation d'une évaluation environnementale. À cette étape, bien qu'elles ne déclenchent pas nécessairement la tenue d'un examen public, les préoccupations du public peuvent quand même aider l'autorité responsable ou le promoteur à rehausser l'analyse des effets environnementaux, à évaluer un plus grand nombre de solutions de rechange, à déterminer les effets cumulatifs, à modifier la conception ou l'emplacement du projet pour amoindrir les effets, ou encore à définir des mesures d'atténuation et de suivi.

3. Les préoccupations du public comme déclencheur d'un examen public

Enfin, les préoccupations du public peuvent déclencher la nécessité d'effectuer un examen public, soit pendant ou après un examen préalable ou une étude approfondie. Plusieurs points de la Loi font état de la possibilité que les préoccupations du public déclenchent un examen public :

- (i) Décision faisant suite à un examen préalable; sous-alinéa 20(1)c)(iii) : en déterminant les prochaines étapes à suivre après un examen préalable, l'autorité responsable renverra le projet au ministre de l'Environnement qui le soumettra à un examen public « si les préoccupations du public le justifient ».
- (ii) Décision faisant suite à une étude approfondie; selon l'alinéa 23b)(iii) : en déterminant les prochaines étapes à suivre après une étude approfondie, le ministre de l'Environnement soumettra le projet à un examen public « si les préoccupations du public le justifient ».
- (iii) Renvoi du projet par le ministre à un examen public, en tout temps; selon le paragraphe 25b) : l'autorité responsable a le pouvoir discrétionnaire de demander au ministre de l'Environnement de renvoyer le projet à un examen public « à tout moment, si elle estime que ... les préoccupations du public justifient ». Paragraphe 28b) : le renvoi du projet à un examen public par le ministre de l'Environnement, après avoir consulté l'autorité responsable et les autres instances, « lorsque les préoccupations du public le justifient ». Paragraphe 46(3) : La disposition relative aux effets transfrontaliers est applicable si le ministre reçoit « ... une pétition signée par une ou plusieurs personnes qui ont chacune des droits sur des terres sur lesquelles le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants ».



Partie 3. Analyse des principaux enjeux

La partie 3 présente les principales constatations et observations, ainsi qu'une analyse concernant les enjeux déterminants liés à la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies. L'analyse se fonde sur :

- l'étude des rapports techniques de base et des documents d'orientation;
- les réponses des autorités responsables au questionnaire;
- des entrevues de suivi auprès du personnel de l'Agence et de représentants des autorités responsables;
- l'examen de la documentation des 16 études approfondies déjà réalisées.

L'analyse porte sur cinq grandes questions, soit :

1. L'ampleur de la participation du public aux évaluations environnementales autogérées.
2. La justification de la participation du public.
3. Les participants.
4. Les activités de participation du public.
5. Les programmes de participation du public aux études approfondies.

3.1 Ampleur de la participation du public aux évaluations environnementales autogérées

3.1.1 Étendue de la participation du public

Question : Dans quelle mesure les examens préalables, les examens préalables par catégorie et les études approfondies ont-ils fait appel à une forme ou à une autre de participation du public?

Examens préalables

La participation du public aux examens préalables (définie de façon plutôt large dans l'étude de base, et y compris l'émission d'un avis public d'évaluation environnementale) varie beaucoup d'un ministère à l'autre, selon les réponses des autorités responsables. Dans l'échantillon total indiqué sur les questionnaires, le public avait participé à environ 19 pour cent des examens préalables, mais le degré de participation variait beaucoup. Par exemple :

- Plusieurs autorités responsables ont déclaré que la participation du public (habituellement après un avis d'évaluation environnementale) entrainait en jeu dans « pratiquement tous » les cas, alors qu'un autre répondant a signalé qu'aucun de ses

25 examens préalables n'avait fait appel à la participation du public.

- Parmi les répondants, sept ont déclaré qu'il y avait participation du public à environ 10 pour cent ou moins de leurs examens préalables, et cinq répondants ont signalé une participation du public à plus de 40 pour cent de leurs examens préalables.

Comme on l'a vu dans la partie 1, les résultats de l'enquête surévaluent probablement le degré de participation du public aux examens préalable au niveau fédéral, parce que les données incluent un échantillon important d'autorités responsables actives en matière de participation du public, mais elles ne comprennent aucun renseignement provenant des autorités responsables qui font peu appel à la participation du public. Bien qu'il soit impossible de mesurer l'effet de ces implications, il est probable que si l'on tenait compte de tous les examens préalables exécutés par les autorités responsables à l'échelle fédérale, on découvrirait que le taux de participation du public se situe plutôt aux environs de 10 pour cent à 15 pour cent.

Toutefois, même cette estimation devrait être envisagée en considérant les genres de projets qui ont fait appel à la participation du public. Selon une analyse qui viendra plus loin dans le présent rapport, les autorités responsables croient que la grande majorité des examens préalables sont de petite envergure et de routine et qu'elles ne nécessitent pas la participation du public. En revanche, il semblerait que la participation du public se concentre en très grande partie dans l'examen préalable de projets plus vastes et plus complexes.

Examens préalables par catégorie

Dans le cas d'un des examens préalables par catégorie signalés par une autorité responsable (ces examens se produiraient environ cinq fois par an), l'évaluation environnementale n'a pas fait appel à la participation du public. L'élaboration et l'approbation des examens préalables par catégorie engagent habituellement la participation des parties intéressées et comprennent un examen public et une période de commentaire.

Études approfondies

Les six autorités responsables qui avaient exécuté des études approfondies ont toutes mentionné une participation du public à l'évaluation environnementale. C'est un résultat auquel il fallait s'attendre, étant donné qu'aux termes de la Loi, l'Agence est tenue d'émettre un avis public et de prévoir une période d'examen et de commentaire, et aussi en raison de l'encouragement et de l'orientation solides accordés aux autorités responsables par l'Agence en ce qui concerne l'élaboration rapide de programmes efficaces de participation du public aux études approfondies.

3.1.2 Exemples récents

Question : La participation du public aux évaluations environnementales autogérées est-elle devenue plus fréquente ou moins fréquente au cours de l'année dernière?

La majorité des personnes interrogées chez les autorités responsables n'ont mentionné aucun changement récent dans les habitudes de participation du public aux évaluations environnementales autogérées effectuées en vertu de la Loi. Parmi ces personnes, 13 ont signalé que la participation du public était à peu près la même et sept ont déclaré qu'elle avait augmenté. En revanche, tous les répondants ont fait remarquer que les taux de participation réelle étaient restés très faibles pendant cette période.

3.1.3 Moment de la participation

Question : À quelles étapes de l'évaluation environnementale la participation du public s'inscrit-elle?

Examens préalables

Chez les autorités responsables signalant l'exécution d'examens préalables, la plupart des personnes interrogées ont déclaré une participation du public pendant l'élaboration du rapport provisoire d'examen préalable; 15 d'entre elles ont dit inviter la participation du public seulement au début du processus d'évaluation environnementale; quatre ont signalé une participation « à toutes les étapes »; cinq ont fait état d'une participation du public « au début de l'examen préalable ».

Par ailleurs, les autorités responsables déclarent qu'en général, elles n'ont pas donné au public la possibilité d'étudier et de commenter le rapport d'examen préalable. Seulement neuf personnes interrogées ont dit avoir fait participer le public à une étude du rapport provisoire (ce nombre inclut les quatre répondants qui ont affirmé faire appel à la participation du public « à toutes les étapes »).

Cette tendance pourrait cependant changer en fonction des résultats des discussions sur l'interprétation du paragraphe 18(3) de la Loi, c'est-à-dire la disposition prévoyant une période d'examen et de commentaire pendant l'examen préalable, à la discrétion de l'autorité responsable. Les avis juridiques varient quant à l'obligation faite, ou non, à l'autorité responsable d'émettre un avis et d'allouer une période de commentaire si le public a déjà été consulté pendant la préparation du rapport d'examen préalable. La question touchera certainement celle de l'harmonisation fédérale-provinciale de l'évaluation environnementale, en ce qui a trait aux processus parallèles d'évaluation; d'ailleurs, elle a déjà fait l'objet de débats concernant une évaluation environnementale conjointe effectuée en Colombie-Britannique.

Si on en arrive à la conclusion que les autorités responsables ont effectivement une obligation en la matière, cela pourrait entraîner deux conséquences importantes :

- les autorités responsables pourraient être dissuadées de consulter le public pendant un examen préalable, afin d'éviter la période d'examen et de commentaire du rapport;
- les autorités responsables pourraient se retrouver avec un fardeau de travail plus lourd et des retards possibles dans l'exécution des projets si elles sont tenues de consulter le public à l'achèvement du rapport provisoire d'examen préalable, même après avoir tenu une telle consultation pendant la préparation du rapport.

Les entrevues menées auprès de plusieurs autorités responsables n'ont permis de dégager qu'un petit nombre de cas jusqu'à maintenant dans lesquels les rapports d'examen préalable ont été soumis à l'examen du public aux termes du paragraphe 18(3). En outre, les autorités responsables ne semblent pas toutes être conscientes des répercussions possibles d'une interprétation du paragraphe 18(3) selon laquelle les autorités responsables seraient obligées d'émettre un avis et de donner une période de commentaire. Puisqu'elle pourrait influencer sur la portée de la participation du public aux examens préalables, l'interprétation du paragraphe 18(3) doit se régler au plus tôt et exige l'attention immédiate de l'Agence et des autorités responsables.

Études approfondies

Chez les autorités responsables qui ont participé à l'exécution d'études approfondies, quatre personnes interrogées ont fait état d'une participation du public « à toutes les étapes », et une a répondu que la participation du public se limitait à la seule étape d'examen et de commentaire.

Suivi et surveillance

Tout semble indiquer qu'à l'occasion, le public a participé aux programmes de suivi des projets, mais ce n'est pas le cas de la majorité des autorités responsables. Parmi les exemples de participation mentionnés, on retrouve le recours à des comités consultatifs locaux et à des contacts informels permanents. Une personne interrogée a fait remarquer que la participation des groupements d'intérêt communautaires et environnementaux aux programmes de suivi pouvait renforcer l'imputabilité du processus d'évaluation environnementale. Un autre répondant a souligné que la participation du public au suivi des projets « pouvait nécessiter des ressources humaines beaucoup plus importantes et se révéler utile à condition de ne pas perdre de vue la question initiale à régler ».

3.1.4 Responsabilité

Question : Qui exécute les consultations publiques pour les autorités responsables?

Par le passé, certains observateurs ont soulevé des inquiétudes quant à l'étendue de la participation du public organisée par le promoteur pendant les évaluations environnementales autogérées, et aux effets possibles de ce genre de participation qui pourrait mettre en péril l'objectivité des jugements et la représentation équitable du bien public en général.

Cependant, les faits rapportés jusqu'ici permettent de croire que les consultations tenues par le promoteur sont plutôt l'exception que la règle. Selon les données citées, il semble que les autorités responsables assument généralement un rôle actif dans les activités de participation du public aux examens préalables et aux études approfondies, et qu'elles n'abandonnent pas leurs responsabilités aux promoteurs. À titre d'exemple :

- seulement deux autorités responsables ont signalé que la participation du public aux évaluations environnementales autogérées était laissée aux seuls soins du promoteur;
- deux autres autorités responsables ont mentionné que la participation du public était orchestrée par des consultants au nom des autorités responsables;
- ce que l'on retrouve le plus souvent (12 autorités responsables), c'est une participation du public organisée conjointement par le personnel de l'autorité responsable et le promoteur, ou par le personnel de l'autorité responsable et des consultants.

3.1.5 Analyse de sensibilité

(i) *Selon le nombre d'évaluations environnementales effectuées*

En général, les autorités responsables qui effectuent peu d'évaluations environnementales ont signalé un pourcentage plus élevé de participation du public aux examens préalables que le pourcentage indiqué par les autorités responsables effectuant de nombreuses évaluations environnementales (peut-être simplement parce que le second groupe d'autorités responsables exécute une proportion beaucoup plus forte d'exams préalables de projets de petite envergure et de routine, lesquels ne font pas appel à la participation du public).

Ces deux mêmes groupes concordaient cependant pour ce qui est des autres facteurs liés à l'étendue de la participation du public. Tout comme dans l'ensemble de l'échantillon, les deux groupes différaient d'opinion sur le fait que la participation du public serait devenue plus fréquente pendant l'année écoulée, et les deux ont signalé que la participation du public se situait habituellement à l'étape de la préparation du rapport d'examen préalable. Le groupe des autorités responsables qui effectuent peu d'évaluations environnementales était légèrement moins susceptible de faire appel à la participation du public avec l'aide de leur personnel et de consultants ou de promoteurs.

(ii) *Selon le point de vue des régions et de l'administration centrale*

Les personnes interrogées dans les régions ont déclaré que le public participait à près de la moitié de leurs examens préalables, alors que cette proportion n'était que d'environ 15 pour cent d'après les personnes interrogées dans les administrations centrales. Comme dans l'analyse ci-dessus des autorités responsables qui font beaucoup ou peu d'évaluations environnementales, les réponses des administrations centrales reflètent probablement un grand nombre d'examens préalables portant sur des projets de petite envergure et de routine, lesquels ne font pas appel à la participation du public.

Les deux groupes voyaient peu de changement dans la fréquence de la participation du public. Des différences sont apparues, cependant, en ce qui a trait au moment de la participation du public : la plupart des répondants des deux groupes (six sur huit) ont mentionné une participation du public à l'étape de la préparation du rapport provisoire, mais quatre personnes interrogées dans les régions (en comparaison d'une seule dans les administrations centrales) ont fait état d'une participation du public à l'examen du rapport provisoire. De même, trois personnes interrogées dans les administrations centrales (et une seule dans les régions) ont mentionné la participation du public au début de l'évaluation environnementale.

3.2 Justification de la participation du public

3.2.1 Les facteurs qui déclenchent la participation du public

Question : Pourquoi le public a-t-il été invité à participer à l'évaluation environnementale de certains projets, et non à celle d'autres projets?

Deux raisons connexes expliquent principalement pourquoi le public est invité à participer à certaines évaluations environnementales de projets, mais non à la plupart de ces évaluations : *l'éventualité de préoccupations du public*, ainsi que *la nature et l'envergure du projet*.

(i) Le rôle des préoccupations du public

Les autorités responsables signalent que les préoccupations du public sont le déterminant principal de la participation du public aux examens préalables (18 mentions par les répondants) et aux études approfondies (cinq mentions). Remarque : l'examen public et la période de commentaire sont obligatoires pour les études approfondies, mais aucune participation plus hâtive du public n'est requise. Les réponses citées ici relativement aux études approfondies ont trait à la raison pour laquelle on a fait appel à une participation plus poussée du public.

Bien qu'aucune autorité responsable n'ait fait état d'une définition ou d'une ligne de conduite concernant l'envergure, l'échelle ou la nature des préoccupations du public, les

gestionnaires de l'évaluation environnementale semblent fonder sur leur expérience et sur leur jugement leur position relative aux préoccupations du public. C'est ainsi que quelques autorités responsables disent savoir, de par leur expérience, que le public sera préoccupé par la pollution de l'eau et la perte d'habitats du poisson.

(ii) Le genre de projet

(voir aussi la section 3.2.2 ci-après)

Les autorités responsables mentionnent aussi le genre de projet proposé comme un autre des grands déterminants de la participation du public. Ce facteur est cité par 15 répondants dans le cas des examens préalables, et par 3 dans le cas des études approfondies.

Voici certains des facteurs mentionnés, relativement au projet, qui rendent nécessaire la participation du public :

- l'envergure du projet, c'est-à-dire sa taille ou sa durée;
- sa proximité par rapport aux zones d'intérêt public important (par exemple, un parc national);
- la forte probabilité de conflits dans l'exploitation des ressources (par exemple, les effets du projet sur la faune);
- la visibilité du projet dans la collectivité ou dans la région.

Les autorités responsables donnent plusieurs exemples de genres de projet dont elles savent qu'ils toucheront l'intérêt public : les stations d'épuration des eaux usées; les projets d'approvisionnement en eau et de stockage de l'eau; la construction de chemins et d'autoroutes; les installations de recherches sur la santé; les projets qui sont source de bruit; les aménagements hydroélectriques; les projets linéaires tels que les lignes de transport d'énergie et les pipelines; la construction d'un immeuble imposant, tel un centre d'accueil de visiteurs; les projets d'énergie nucléaire; les opérations de nettoyage de matières toxiques; les projets proposés dans des secteurs qui subissent déjà les effets cumulatifs d'autres projets ou activités; les projets mettant en jeu les populations et les ressources autochtones et les revendications territoriales.

(iii) La politique ministérielle générale

Sept autorités responsables ont déclaré disposer de politiques ministérielles au moins informelles pour favoriser la participation du public aux évaluations environnementales, mais ces lignes de conduite incluaient des choses aussi générales que « participation du public lorsque les circonstances le justifient ». Certains ministères ont cependant fait état de directives plus explicites. Au Service canadien des parcs, par exemple, « les principes directeurs et les politiques opérationnelles » comportent des directives sur la participation du public à la planification et au processus décisionnel.

(iv) Les « déclencheurs » prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Pendant les entrevues de suivi, plusieurs autorités responsables ont indiqué des variations considérables dans le rapport entre les déclencheurs propres à la Loi (c'est-à-dire, les facteurs ou conditions qui déclenchent la nécessité de procéder à un examen préalable ou à une étude approfondie) et l'intégration de la participation du public aux évaluations environnementales autogérées. Pour bon nombre d'autorités responsables, les activités de participation du public semblent être habituellement associées aux déclencheurs propres à la Loi pour ce qui est du promoteur et de l'intérêt dans des transferts de terrains. Par ailleurs, d'autres autorités responsables ont fait état de degrés plus élevés de participation du public provoqués par le déclencheur lié au financement (de 15 pour cent à 20 pour cent) que par ceux liés aux terrains ou au promoteur (seulement 3 pour cent et 4 pour cent respectivement). D'autres autorités responsables ont invité la participation du public à cause de déclencheurs liés au *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* (par exemple, l'obligation d'aviser le public en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*).

Le rapport devient encore plus incertain dans le cas des autorités responsables multiples, par exemple : même si l'autorité responsable principale est le promoteur, la participation du public à l'examen préalable pourrait devenir nécessaire à cause de la participation d'une autre autorité responsable en raison d'un autre déclencheur.

3.2.2 Participation du public aux « grands examens préalables » : un défi particulier

Question : En général, l'examen préalable de projets complexes et de grande envergure fait-il davantage appel à la participation du public que l'examen préalable des petits projets?

L'examen préalable de projets complexes et de grande envergure offre un défi assez particulier aux autorités responsables pour ce qui est de la participation du public. Au-delà d'un certain seuil, un projet proposé fera l'objet d'une étude approfondie. À l'autre extrémité de l'échelle, on retrouve les centaines (et même les milliers) d'examens préalables visant les petits projets de routine et sans controverse, pour lesquels la participation du public n'est probablement pas nécessaire.

Au milieu de l'échelle, toutefois, se trouve un nombre beaucoup moindre de projets (peut-être quelques centaines tout au plus chaque année) qui nécessitent seulement un examen préalable, mais qui sont d'une complexité ou d'une envergure assez grande pour rendre à peu près certain l'éveil des inquiétudes du public. Si les préoccupations du public sont sérieuses à l'égard de ces projets, elles pourraient éventuellement, bien sûr, déclencher un renvoi devant une commission d'examen public. Toutefois, jusqu'à

maintenant, aucun renvoi de ce genre ne s'est produit uniquement à cause des préoccupations du public.

Les autorités responsables convenaient presque à l'unanimité (16 contre 2 dans les questionnaires, et aussi lors des entrevues de suivi) que l'examen préalable de ce genre de projet entraîne pratiquement toujours la participation du public. Les raisons mentionnées comprennent la sensibilisation accrue du public à l'endroit de ces projets et la plus grande éventualité que les projets touchent certains domaines d'intérêt public ou de protection de l'environnement.

Selon les autorités responsables interrogées, l'envergure du projet semble être le premier facteur déterminant. Plus un projet est grand, plus il risque de soulever les inquiétudes du public ou de toucher une composante valorisée de l'écosystème.

Les autorités responsables ne disposent d'aucune règle ou directive claire ou explicite pour déterminer ce qui constitue, ou non, un examen préalable complexe. Elles semblent se fonder, encore une fois, sur l'expérience et le jugement professionnel de leur personnel. Cette situation soulève la question du bien-fondé de donner aux autorités responsables des règles ou une orientation fondées sur les directives actuelles et sur les meilleures pratiques (c'est-à-dire, un déclencheur ou un seuil de participation du public aux examens préalables). Toutefois, dans les entrevues de suivi, certaines personnes interrogées chez les autorités responsables ont dit qu'elles accueilleraient favorablement des directives sur le traitement des préoccupations du public, mais la plupart de ces personnes ont exprimé des réserves sérieuses sur le caractère nécessaire ou pratique d'un seuil de participation dans le cas de l'examen préalable de projets de grande envergure.

3.2.3 Analyse de sensibilité

(i) *Selon le nombre d'évaluations environnementales effectuées*

Les réponses des membres du groupe effectuant de nombreuses évaluations environnementales concordaient avec celles de tout l'échantillon, désignant les préoccupations du public (cinq réponses sur cinq) et le genre de projet (quatre réponses sur cinq) comme étant les deux plus importants déclencheurs de la participation du public. Les membres du groupe effectuant peu d'évaluations environnementales étaient d'accord sur l'importance du genre de projet (quatre réponses sur quatre), mais moins sur celle des inquiétudes du public (seulement deux sur quatre).

Les deux groupes appuyaient fortement le fait que les examens préalables complexes font habituellement appel à une plus grande participation du public que les petits examens préalables.

(ii) *Selon le point de vue des régions et de l'administration centrale*

En ce qui concerne les raisons de faire participer le public aux évaluations environnementales autogérées, les réponses des deux groupes concordaient avec celles de l'échantillon total. Les deux groupes convenaient fortement aussi que les examens préalables complexes et de grande envergure ont tendance à engager une plus grande participation du public (sept mentions contre une chez les répondants des régions, et cinq contre zéro chez les répondants de l'administration centrale).

3.3 Participants

3.3.1 Les groupes participants

Question : Quel public tend à participer aux évaluations environnementales autogérées?

Au fil des années passées, une partie de l'hésitation à faire participer le public aux évaluations environnementales est venu d'une impression (ou d'une inquiétude), de la part des promoteurs ou des autorités responsables, selon laquelle la participation du public tend à attirer des gens de l'extérieur qui ne sont pas directement touchés par le projet et qui recherchent peut-être des façons de retarder un projet ou de soulever des questions de politique plus vastes qui dépassent la portée de l'évaluation.

Les réponses données par les autorités responsables au sujet de leur expérience à ce jour ne justifient pas cette inquiétude. Selon les autorités responsables, la grande majorité des membres du public qui participent aux évaluations environnementales autogérées habitent la région immédiate du projet et il est probable qu'ils seront directement touchés par le projet; ce groupe comprend les particuliers concernés (20 réponses) et les associations communautaires (18 réponses). On mentionne aussi comme participants fréquents les groupes autochtones et environnementaux locaux.

Toutefois, trois genres de groupes extérieurs au projet sont également perçus comme des participants actifs. Il s'agit notamment des groupes environnementaux de l'extérieur, qui semblent participer plus dynamiquement que les groupes environnementaux locaux (selon une marge de 13 à 12). Les chercheurs universitaires (six réponses) et les groupes de revendication (trois réponses) étaient aussi perçus comme des participants fréquents venus de l'extérieur.

3.3.2 Lacunes dans la participation

Question : Y a-t-il des groupes qui devraient participer mais ne le font pas, et pourquoi?

Une autre inquiétude soulevée a trait au fait que les activités de participation du public attirent rarement un vaste éventail d'opinions de citoyens. Les répondants craignaient que les autorités responsables, en offrant une gamme plutôt ordinaire d'activités de

participation du public (par exemple, une journée portes ouvertes et une réunion publique), ne laissent pas s'exprimer certains intérêts publics particuliers qui devraient avoir voix au chapitre.

L'ensemble des données tirées des réponses des autorités responsables montre que les intérêts publics qui participent aux évaluations environnementales autogérées sont habituellement variés. Il ne s'agit pas seulement de citoyens concernés et de groupes communautaires locaux, mais aussi de groupes autochtones, d'industriels, de syndicats et de chercheurs.

Il n'en reste pas moins que certains de ces groupes peuvent être sous-représentés lors de telle ou telle évaluation environnementale. Ainsi, le taux relativement faible de participation des associations industrielles et des syndicats à l'évaluation de projets liés à leurs intérêts permet de croire que c'est un domaine auquel les autorités responsables devraient accorder plus d'attention pour ce qui est de la participation du public et où elles devraient offrir des activités mieux ciblées comme des tables rondes, des réunions directes et des séances d'information.

Dans leurs commentaires, des répondants qui représentaient des autorités responsables ont dit que certains groupes étaient peut-être sous-représentés dans les activités de participation du public. Ils ont mentionné deux groupes en particulier :

- certains citoyens locaux - les obstacles à leur participation peuvent être le manque de temps, le manque de renseignements au sujet du projet, la lassitude à l'égard du processus de consultation ou l'impression qu'il n'y a aucun avantage à participer aux évaluations environnementales;
- les autochtones - il est possible qu'ils ne connaissent pas bien le processus d'évaluation environnementale ou qu'ils doivent affronter des obstacles culturels fondés sur la langue et la tradition orale, ou qu'ils préféreraient voir adopter une autre démarche de consultation.

3.3.3 La participation des autres ministères et des autres ordres de gouvernement

Question : Quelle expérience avons-nous accumulée concernant la participation des autres ministères et des autres ordres de gouvernement?

Selon les réponses provenant des autorités responsables, il semble que l'engagement des autres ministères et des autres ordres de gouvernement à participer avec le public n'ait pas fait problème dans le cas des évaluations environnementales autogérées effectuées en vertu de la Loi. La vaste majorité des personnes interrogées ont signalé que les autres ministères et les autres ordres de gouvernement participaient lorsqu'ils étaient invités.

3.3.4 Analyse de sensibilité

(i) *Selon le nombre d'évaluations environnementales effectuées*

Tout comme l'ensemble de l'échantillon, les deux groupes ont désigné comme participants fréquents les particuliers concernés et les groupes communautaires locaux. Par ailleurs, le groupe d'autorités responsables effectuant de nombreuses évaluations environnementales a aussi relevé, dans ses cinq réponses, les groupes environnementaux locaux comme participants probables; le chiffre n'était que deux sur cinq dans le groupe effectuant peu d'évaluations environnementales.

Le groupe effectuant de nombreuses évaluations environnementales a également désigné comme participants fréquents certains groupes extérieurs à la zone du projet. Il s'agit, par exemple, des groupes environnementaux de l'extérieur (quatre réponses sur cinq, alors que le nombre n'était que d'une sur cinq dans le groupe effectuant peu d'évaluations environnementales), les chercheurs universitaires de l'extérieur (trois sur cinq) et les groupes autochtones de l'extérieur (deux sur cinq). Dans ces deux derniers cas, le groupe effectuant peu d'évaluations environnementales n'a donné aucune réponse. Il faut peut-être en déduire que les membres du groupes effectuant de nombreuses évaluations environnementales ont une expérience plus poussée des études approfondies.

Enfin, les répondants du groupe effectuant peu d'évaluations environnementales étaient moins enclins à nommer des groupements d'intérêt qui ont tendance à ne pas intervenir dans les activités axées sur la participation du public. Seulement deux de ces personnes interrogées ont offert une suggestion, la même dans les deux cas, disant que les groupes autochtones ne participaient habituellement pas. Chez les membres du groupe effectuant de nombreuses évaluations environnementales, trois personnes ont mentionné que les citoyens locaux ne participaient pas autant qu'ils le devraient.

(ii) *Selon le point de vue des régions et de l'administration centrale*

Les répondants des régions et ceux des administrations centrales avaient généralement des opinions semblables sur cette question. Les deux groupes ont nommé les citoyens et les groupes communautaires locaux comme étant le plus portés à s'engager dans des activités de participation du public (répondants des régions, huit réponses sur huit; administration centrale, sept sur huit). Comme participants les plus fréquents venus de l'extérieur, les deux groupes ont mentionné les groupes environnementaux (cinq réponses sur huit dans les deux cas). Toutefois, les répondants des administrations centrales étaient plus enclins à nommer les groupes autochtones (six réponses sur huit, en comparaison de trois sur huit dans les régions), les associations industrielles locales (deux réponses), les syndicats locaux (deux réponses) et les groupes de revendication locaux (trois réponses), alors que les répondants des régions n'ont nommé aucun de ces groupes.

3.4 Activités de participation du public

3.4.1 Activités de participation du public mises en oeuvre par les autorités responsables

Question : Quels genres et quelle diversité d'activités de participation du public les autorités responsables ont-elles mises en oeuvre lors des évaluations environnementales autogérées?

Selon les données tirées des réponses des autorités responsables, ces dernières, en réalisant des programmes de participation du public, ont tendance à se limiter à un petit nombre d'activités servant à plusieurs fins. Voici quelques exemples :

- les assemblées communautaires ou publiques sont l'activité la plus souvent mentionnée pour les quatre objectifs (« informer le public », 15 réponses; « obtenir des données », 9 réponses; « comprendre les préoccupations », 14 réponses; « examiner les résultats », 8 réponses);
- les annonces dans les journaux semblent être largement utilisées pour informer le public (15 réponses);
- le registre public et l'Index fédéral des évaluations environnementales sont mentionnés comme le troisième moyen le plus utilisé pour informer le public (12 réponses, ce qui est relativement surprenant vu l'attitude généralement négative de plusieurs autorités responsables à l'égard de l'Index).

Les journées d'accueil sont un autre moyen utilisé pour réaliser les quatre objectifs, et surtout pour informer le public (10 réponses) et comprendre les préoccupations (9 réponses).

Ce sont là des activités importantes, mais elles ont aussi leurs limites. Les assemblées publiques, par exemple, ne conviennent généralement pas aux discussions directes et aux échanges de vues, et ne permettent pas non plus de faire participer certains groupes cibles.

À l'opposé, les autorités responsables signalent relativement peu de recours aux moyens proactifs et interpersonnels (et qui demandent souvent une bonne dose de temps et d'effort) de faire participer le public, par exemple, un bureau ou un agent de liaison communautaire, des ateliers, des groupes consultatifs et des réunions individuelles visant à encourager la participation de certains groupes particuliers.

Les données indiquent également que la participation du public s'est concentrée principalement sur l'étape de l'information du public et moins sur celles de l'obtention de renseignements et de la compréhension des préoccupations. C'est ainsi que le recours à un bureau et à un agent de liaison communautaire, un moyen qui peut être puissant pour arriver à comprendre directement les préoccupations locales, ne se classe qu'au troisième

rang d'importance à cette fin (avec quatre réponses) et tend à être utilisé par les autorités responsables par-dessus tout pour informer le public (six réponses).

Documents d'orientation

Les entrevues de suivi ont montré que les praticiens de l'évaluation environnementale et les directeurs de projet avaient habituellement accès à des guides ministériels d'évaluation environnementale et que ces guides comprennent des principes d'orientation concernant la participation du public. Plusieurs autorités responsables disposent également de trousse de formation en évaluation environnementale qui incluent des conseils sur la participation du public, ainsi que l'exposé des politiques ministérielles générales, des protocoles et des directives relatives à la consultation.

3.4.2 Efficacité des activités

Question : Quelles activités de participation du public donnent-elles de bons résultats, et pourquoi?

Pendant les entrevues de suivi, on a demandé à plusieurs autorités responsables si elles contrôlaient ou évaluaient périodiquement l'efficacité de leurs programmes de participation du public. Les réponses manifestent des approches et des attitudes diverses :

- une autorité responsable a dit que l'évaluation de l'efficacité se faisait de façon informelle au moyen de comptes rendus et de la vérification des méthodes, surtout dans le cas de projets de grande envergure ou controversés ou de projets dont l'autorité responsable est le promoteur;
- une autre autorité responsable a mentionné la tenue d'une vérification annuelle de la qualité de toutes les évaluations environnementales réalisées par le ministère, en ajoutant que la vérification tenait compte de la participation du public;
- quatre répondants sur six ont dit qu'il ne se faisait aucune évaluation, et un répondant s'est demandé comment l'efficacité pourrait être contrôlée, puisque tout dépendrait du point de vue sur lequel on se fondait pour examiner le résultat final.

Dans les réponses au questionnaire, les autorités responsables ont fait état de l'importance des facteurs suivants pour arriver à faire participer efficacement le public :

- la capacité d'établir des rapports individuels;
- la capacité de se réunir dans une atmosphère non conflictuelle;
- la capacité de se pencher sur plusieurs questions à la fois;
- l'ouverture et l'imputabilité tout au long du processus.

Les autorités responsables ont exprimé une satisfaction particulière à l'endroit des assemblées publiques, des journées d'accueil, des ateliers et des bureaux communautaires.

3.4.3 Analyse de sensibilité

(i) Selon le nombre d'évaluations environnementales effectuées

En ce qui concerne les activités de participation du public, le groupe d'autorités responsables effectuant de nombreuses évaluations environnementales a dit faire appel à des activités beaucoup plus nombreuses et diverses que le groupe effectuant peu d'évaluations. Ce deuxième groupe avait tendance à concentrer presque toutes ses activités sur les assemblées communautaires ou publiques; aucune autorité responsable de ce groupe n'a mentionné les lignes téléphoniques sans frais, les ateliers, les groupes consultatifs ou le registre public et l'Index fédéral des évaluations environnementales. De plus, ce groupe avait tendance à nommer la tâche d'informer le public comme le seul objectif des activités de participation du public, alors que les autorités responsables effectuant de nombreuses évaluations environnementales donnaient toute une gamme d'objectifs à leurs activités de participation.

Le groupe effectuant peu d'évaluations environnementales n'a pas pu donner d'exemples d'activités efficaces de participation du public. C'est peut-être un signe de son manque d'expérience en la matière. Par contre, le groupe effectuant de nombreuses évaluations environnementales a pu donner plusieurs exemples d'activités qui ont donné de bons résultats (assemblées publiques, journées d'accueil et ateliers).

(ii) Selon le point de vue des régions et de l'administration centrale

Il y avait concordance générale entre les personnes interrogées dans les régions et à l'administration centrale pour ce qui est des activités de participation mises en oeuvre. Les deux groupes ont signalé avoir recours à des activités diverses pour informer la public, par exemple, au moyen d'annonces dans les journaux et d'assemblées publiques, et aussi à l'occasion de journées d'accueil. Quant aux autres objectifs de la participation du public, les personnes interrogées à l'administration centrale utilisaient des activités plus variées, alors que le groupe régional dépendait surtout des assemblées publiques. Les répondants des régions étaient beaucoup plus nombreux que ceux de l'administration centrale (cinq contre deux) à mentionner le registre public comme outil d'information.

3.5 Programmes de participation du public aux études approfondies

L'étude approfondie est un type particulier d'évaluation prévu par la Loi : il s'agit d'une évaluation environnementale autogérée qui nécessite la diffusion d'avis à la population, la

réalisation d'un examen public et la tenue d'une période de commentaires sur le rapport d'étude approfondie avant qu'une décision ne soit prise relativement au projet.

Étant donné la portée et la nature des projets figurant sur la liste des études approfondies et le fait que les préoccupations du public peuvent donner lieu à la mise sur pied d'une commission d'examen public, l'Agence a fortement encouragé les autorités responsables et les promoteurs à inclure dans leurs études approfondies un programme de participation du public. L'Agence a également produit et remis aux autorités responsables du matériel de formation sur les études approfondies, dans lequel on retrouve des orientations concernant la nécessité d'assurer la participation du public.

À ce jour, 16 études approfondies ont été réalisées en vertu de la Loi. Quatre concernaient des projets d'exploitation minière, trois visaient l'aménagement de terminaux portuaires, trois autres portaient sur la fermeture de base militaires, deux traitaient de projets de pipeline, deux autres d'installations de traitement de déchets dangereux et enfin, deux autres concernaient respectivement la construction d'une route et l'aménagement d'un canal.

La répartition géographique des projets visés par les études approfondies était la suivante : quatre en Ontario, trois en Colombie-Britannique, trois au Québec et un dans chacune des provinces suivantes : Saskatchewan, Terre-Neuve, Alberta, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick. L'un des projets de pipeline chevauchait trois provinces, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan.

Les autorités responsables des projets susmentionnés étaient les suivantes (chaque étude approfondie relève en général de plus d'une autorité responsable) : le ministère des Pêches et Océans (11); la Défense nationale (trois); l'Office national de l'énergie (deux); la Commission de contrôle de l'énergie atomique (deux); le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (deux); Environnement Canada (un); Développement des ressources humaines Canada (un); l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (un).

L'examen de l'expérience acquise concernant la participation du public aux études approfondies comporte trois volets :

- l'étude des critères d'évaluation des programmes de participation du public aux études approfondies;
- l'évaluation des programmes de participation du public aux études approfondies mis sur pied à ce jour par les autorités responsables et les promoteurs;
- les résultats du processus d'examen public et de réception des commentaires géré par l'Agence.

3.5.1 Critères d'évaluation

Question : Quels sont les indicateurs de réussite d'un programme de participation du public efficace?

L'expérience acquise concernant les programmes de participation du public montre que les facteurs suivants sont d'importants indicateurs de réussite :

- le programme de participation du public comporte des objectifs clairement énoncés;
- la population a eu l'occasion de s'exprimer dès le début du processus de consultation et avant toute prise de décision concernant le projet;
- tous les groupes susceptibles d'être touchés par le projet ont été invités à participer au processus de consultation;
- les activités de participation du public correspondaient aux besoins et aux préférences des groupes concernés;
- les responsables ont donné suffisamment de temps et d'information aux participants;
- les opinions des citoyens étaient reçues avec respect;
- la décision finale reflétait les préoccupations exprimées par la population, à défaut de quoi elle fournissait des explications;
- les participants comprenaient les raisons qui justifiaient la décision finale.

À noter que la réussite du processus ne dépend pas du fait que la participation du public a été facile ou rapide, qu'elle n'a pas donné lieu à des controverses, qu'il y avait beaucoup (ou peu) de participants, ou encore que les plaintes étaient peu nombreuses.

La vérification détaillée des études approfondies (comportant, entre autres, des entrevues auprès des autorités responsables, des citoyens participants et des services d'experts, ainsi que l'analyse de la participation aux activités) déborde la portée du présent document d'information. Toutefois, les rapports des études approfondies et leur analyse par l'Agence fournissent suffisamment d'information pour que l'on puisse évaluer l'efficacité des programmes de participation du public relativement à plusieurs des indicateurs de réussite suivants :

- objectifs clairement énoncés;
- participation du public dès le début du processus;
- diversité des occasions de participation du public;
- intégration d'un éventail approprié de questions d'intérêt pour le public;
- période de préparation suffisante pour la population;
- diffusion d'une information adéquate à la population;
- preuve que le rapport et la décision finale ont tenu compte des préoccupations du public.

3.5.2 Programmes de participation du public des autorités responsables ou des promoteurs

Question : Dans quelle mesure les programmes de participation du public aux études approfondies ont-ils été efficaces?

Le tableau 1 résume l'analyse des programmes de participation du public qui a été faite pour les 16 études approfondies réalisées à ce jour (à noter que dans certains cas l'information disponible est insuffisante pour obtenir ou déduire une réponse quelconque à l'égard de certains facteurs).

Tableau 1
Évaluation des programmes de participation du public aux études approfondies

Critère	Oui	Non	Incertain selon l'information disponible
Objectifs clairement énoncés	11	0	5
Participation du public dès le début	13	0	3
Diversité des occasions de participation du public	8	5	3
Intégration d'un éventail approprié de questions d'intérêt pour le public	9	1	6
Période de préparation suffisante pour la population	10	2	4
Diffusion d'une information adéquate à la population	10	1	5
Preuve que le rapport et la décision finale ont tenu compte des préoccupations du public	12	0	4

Dans les 13 cas pour lesquels on possédait suffisamment d'information, on note que les activités de participation du public suivantes ont été organisées:

- assemblées publiques (pour chacune des 13 études approfondies);
- journées d'accueil (10);
- comité consultatif communautaire (cinq);
- ateliers (deux);
- visites des lieux (deux);
- autres (une étude approfondie seulement) : brochure, bureau de liaison communautaire, entrevues, numéro sans frais, questionnaire.

En général, les programmes de participation du public aux études approfondies semblent avoir été bien planifiés et bien gérés. Selon la documentation disponible, la plupart des études approfondies comportaient des plans de participation du public, prévoyaient la participation dès le début du processus, présentaient un bon éventail de questions

d'intérêt, fournissaient une information adéquate et des délais suffisants et, chose importante, tenaient explicitement compte des préoccupations du public dans la décision ou le rapport final.

Toutefois, certains programmes de participation du public ont eu tendance à n'offrir qu'une gamme plutôt restreinte d'activités de consultation (p. ex. des assemblées publiques et des journées d'accueil seulement). Plusieurs programmes ont néanmoins prévu une variété d'activités novatrices visant à informer des groupes précis et à encourager leur participation. Ainsi, dans plusieurs cas, des efforts particuliers ont été faits pour inciter les collectivités autochtones à participer au processus d'évaluation environnementale.

3.5.3 L'examen public et la période de commentaires

Question : Dans quelle mesure le processus d'examen public et de réception des commentaires géré par l'Agence a-t-il été efficace ?

Approche adoptée par l'Agence

L'Agence établit son approche de l'examen public et de la période de commentaires de concert avec l'autorité responsable. Cette dernière fournit des orientations sur des questions telles que l'utilisation des médias et la durée de la période de commentaires.

Habituellement, une annonce est publiée dans le plus important journal de la région du projet et le rapport d'étude approfondie est mis à la disposition de la population à un endroit de la région facilement accessible (p. ex. la bibliothèque publique). Plusieurs évaluations ont fait l'objet de messages d'intérêt public à la radio.

Dans certains cas, les avis ont été diffusés à la population de façon plus intensive. Ainsi, pour l'une des études, des annonces ont été publiées dans 57 journaux de la région, des messages ont été diffusés dans différentes langues autochtones, des exemplaires du rapport d'étude ont été déposés à 24 endroits et des avis ont été postés aux groupes d'intérêt public qui s'étaient manifestés durant l'étape de la rédaction du rapport.

L'Agence a habituellement prévu une période de commentaires de 30 jours, mais dans certains cas cette période n'a été que de 15 jours (après une période préalable d'examen et de commentaires de 30 jours déjà organisée par le gouvernement provincial dans le cadre de son processus d'évaluation environnementale).

Résultats du processus d'examen et de réception des commentaires

Dans chacune des 16 études approfondies réalisées à ce jour, le degré de participation à l'examen public et à la période de commentaires s'est avéré extrêmement faible :

- dans trois études approfondies, aucun commentaire n'a été reçu de la part du public;
- dans sept cas, on a reçu moins de 10 commentaires;
- dans cinq autres cas, le nombre de commentaires a varié entre 10 et 52;
- dans seulement un cas, plus de 52 commentaires ont été formulés (toutefois, 95 des 115 commentaires consistaient en fait en une lettre type).

Tous les commentaires reçus du public semblent provenir de groupes et de personnes de la localité ou de la région détenant des intérêts directs dans le projet.

Le nombre de commentaires reçus ne semble pas dépendre du nombre d'avis diffusés. Ainsi, après avoir placé des annonces dans 57 journaux invitant la population à faire connaître son point de vue sur un projet qui avait suscité une certaine controverse dans la région, l'Agence n'a reçu que neuf commentaires. (On ne possède pas les données nécessaires pour déterminer si une période d'examen plus longue aurait suscité une plus grande participation du public.)

Analyse

La participation extrêmement faible (et parfois nulle) du public durant la période d'examen et de commentaires peut être interprétée de l'une des deux façons suivantes :

- les autorités responsables ou les promoteurs font un excellent travail pour ce qui est d'assurer, dès le début du processus d'évaluation, la participation du public, en particulier celle des groupes d'intérêt susceptibles d'être touchés par le projet, de telle sorte que lorsqu'arrive la période d'examen et de commentaires, les personnes et les groupes concernés sont bien informés et ont déjà eu l'occasion d'exprimer leurs points de vue;
- l'Agence doit agir de façon plus proactive pour ce qui est d'assumer ses obligations concernant l'examen et la période de commentaires, de façon à assurer la participation d'un éventail d'intérêts locaux ou régionaux plus large que ceux qui se sont manifestés directement jusqu'à cette étape du processus d'évaluation environnementale.

Il faut se rappeler que certaines autorités responsables ont fait une mise en garde contre la « lassitude à l'égard des consultations » que pouvaient susciter les évaluations environnementales réalisées auprès des mêmes personnes et des mêmes groupes, en particulier dans le milieu rural (voir 3.3.2). Les données sur les participants aux évaluations autogérées indiquent également que certains groupes ou intérêts pouvaient être sous-représentés (p. ex. les Premières nations, l'industrie, les syndicats).

Présumer que le faible intérêt manifesté à l'égard de l'examen et de la période de commentaires est le signe que l'autorité responsable ou le promoteur a bien fait son

travail comporte un risque : jusqu'à là, les efforts déployés n'ont peut-être pas vraiment rejoint la totalité des groupes d'intérêt public de la collectivité ou de la région.

Par conséquent, l'Agence pourrait envisager, au moins à titre expérimental pour les deux ou trois prochaines études approfondies, d'agir de manière plus proactive à l'égard de la période d'examen et de commentaires. Elle pourrait, par exemple, tenter les efforts suivants :

- promotion et publicité plus vigoureuse, faisant appel aux personnes ressources de la collectivité déjà mises à contribution pour l'évaluation environnementale du projet;
- diversité des activités de consultation (p. ex. journées d'accueil, ateliers, communications informelles directes);
- mesures visant plus expressément des groupes particuliers, qui devraient participer au processus d'évaluation environnementale, mais qui se sont peu manifestés jusqu'à là (p. ex. envois postaux, communications téléphoniques directes, rencontres en personne);
- réalisation d'une évaluation une fois l'évaluation environnementale terminée.

Après examen des résultats de cette approche et consultation des autorités responsables concernées, l'Agence pourrait déterminer s'il serait possible d'appliquer cette approche à toutes les études approfondies. Grâce à une bonne planification, ces mesures proactives pourraient être mises en œuvre durant la période de commentaires sans retarder la décision finale concernant le projet.

Comme l'Agence fournit un service de secrétariat aux commissions d'évaluation environnementale dans le cadre de ses responsabilités touchant la participation du public, son personnel est en mesure de mettre à contribution ses solides compétences et sa vaste expérience à la réalisation de cet effort.

Cependant, une telle approche proactive n'est pas sans difficultés. Elle pourrait, par exemple, déplacer la participation du public des étapes initiales du processus d'évaluation environnementale (où elle peut entraîner une modification du projet) vers l'examen du rapport d'étude approfondie, alors que l'objectif premier de l'évaluation est de déterminer s'il faut poursuivre ou non l'examen du projet.

Partie 4. Points de vue des autorités responsables et des parties intéressées

La partie 4 présente un sommaire des points de vue, des préoccupations et des priorités des autorités responsables et des parties intéressées en ce qui concerne leur expérience de participation et l'orientation future possible de la contribution du public aux évaluations environnementales autogérées. On trouvera aux annexes B et C un résumé des réponses aux questionnaires remplis par les deux groupes.

4.1 Valeur générale de la participation du public aux évaluations autogérées

4.1.1 Points de vue des autorités responsables

Question : À ce jour, la participation du public à des évaluations autogérées a-t-elle donné lieu à de meilleures évaluations environnementales ainsi qu'à la prise de décisions plus éclairées?

Une forte majorité d'autorités responsables sont d'avis que la participation du public aux évaluations autogérées a donné lieu à de meilleures évaluations environnementales ainsi qu'à la prise de décisions plus éclairées.

Dans le cas des examens préalables, les 20 personnes qui ont répondu à la question se sont dites particulièrement d'accord avec les avantages suivants :

- promouvoir un processus d'évaluation environnementale ouvert et transparent (17)
- informer les gens sur le projet proposé (16)
- mieux comprendre les préoccupations du public (16).

Une faible majorité (13 répondants dans chacun des deux groupes) croient également que la participation du public a permis aux autorités responsables d'obtenir des données utiles pour les évaluations environnementales et qu'elle a contribué à la prise des décisions concernant les projets.

Dans les questionnaires, les autorités responsables ont cité de nombreux exemples où la participation du public a influé sur la décision prise à l'égard du projet, sous différentes formes :

- conditions d'approbation du projet;
- inclusion de mesures d'atténuation et de suivi précises;
- changements dans la conception et l'emplacement du projet.

Dans les études approfondies, le principal avantage de la participation du public était de mieux comprendre les préoccupations du public, réponse donnée par chacun des six répondants représentant les autorités responsables.

Analyse de sensibilité

i) Selon le nombre d'évaluations environnementales effectuées

Les opinions des deux groupes concernant l'utilité générale de la participation du public étaient en gros similaires. Les deux groupes étaient unanimes à déclarer que la participation du public a contribué à informer les citoyens sur les projets proposés et à promouvoir un processus d'évaluation environnementale ouvert. Les répondants du groupe ayant participé à de nombreuses évaluations environnementales avaient davantage tendance à désigner comme avantages le fait de « mieux comprendre les préoccupations du public » ou de « contribuer aux décisions concernant le projet ».

ii) Selon le point de vue des régions et de l'administration centrale

Les réponses données par les deux groupes étaient très similaires. Tous deux jugeaient à peu près d'égale importance trois avantages : informer les gens sur le projet proposé, mieux comprendre les préoccupations du public et promouvoir un processus d'évaluation environnementale ouvert. Le groupe de l'administration centrale était plus enclin à désigner comme avantages le fait de « recueillir des données utiles » et « contribuer aux décisions concernant le projet » (cinq réponses dans chaque cas, comparativement à trois réponses chacun dans le groupe des régions).

4.1.2 Points de vue des parties intéressées

4.1.2.1 Groupes communautaires et environnementaux

Les répondants de ce groupe ont déclaré qu'habituellement ils participaient directement aux examens préalables et aux études approfondies, plutôt que de se faire représenter par une tierce partie. La principale raison de leur participation était qu'ils étaient directement touchés par le projet (quatre réponses); ils citent d'autres motifs plus généraux, par exemple, une préoccupation générale pour la protection de l'environnement au Canada (trois réponses) et le désir qu'un vaste champ de facteurs et de préoccupations en matière de politiques soit étudié (trois réponses).

La majorité des répondants de ce groupe ont fait part d'une insatisfaction générale relativement à leur expérience de participation à des examens préalables ou à des études approfondies :

- six répondants ont indiqué qu'ils n'avaient pas eu suffisamment de temps pour se préparer;
- cinq ont affirmé qu'on n'avait pas accordé au public suffisamment de temps et d'occasions pour faire valoir ses opinions;
- cinq autres répondants se sont dits d'avis que le rapport final ne tenait pas compte de leurs opinions.

Les répondants étaient partagés également (trois contre trois) quant à l'impression que leurs opinions étaient écoutées avec respect.

Le groupe se dit toutefois généralement satisfait de l'éventail et du calibre des activités de participation du public auxquelles il a participé. La plupart des activités figurant sur la liste proposée ont été qualifiées majoritairement d'« utiles » ou de « moyennement utiles ». Par exemple :

- six répondants ont désigné le registre public ou l'Index fédéral des évaluations environnementales comme étant « utile » ou « moyennement utile », contre aucune réponse défavorable;
- les assemblées communautaires ou publiques ont reçu cinq réponses favorables et aucune réponse défavorable;
- la réponse « agent de liaison communautaire » a reçu quatre réponses favorables et aucune défavorable.

4.1.2.2 Secteur privé

Les répondants du secteur privé font état d'une expérience assez diversifiée relativement aux examens préalables et aux études approfondies. Par exemple, deux répondants ont chacun participé à plus de dix examens préalables. La participation directe à titre de promoteur ou en tant que consultant embauché par un promoteur constituait le mode de participation le plus courant.

Tout à fait à l'opposé des groupes communautaires et environnementaux, les répondants du secteur privé ont exprimé un degré de satisfaction très élevé à l'égard de leur expérience de participation aux examens préalables et aux études approfondies. Ils sont unanimement satisfaits relativement à cinq des six indicateurs, le rapport étant de cinq contre un pour le sixième indicateur.

En outre, ces répondants se sont dits très satisfaits de la diversité des activités de participation du public, se montant particulièrement favorables aux assemblées communautaires, aux journées d'accueil et aux agents de liaison communautaire.

4.2 Facteurs limitant la participation du public

Question : Quels sont les facteurs qui ont eu tendance à freiner la participation du public aux évaluations environnementales autogérées?

4.2.1 Points de vue des autorités responsables

La petite taille du projet est le facteur très majoritairement mentionné par les autorités responsables comme ayant limité la participation du public aux évaluations environnementales autogérées. Ce facteur a été cité 19 fois (sur 20 réponses) en tant que facteur limitatif occasionnel ou fréquent (dont 17 réponses « souvent »).

Seulement deux autres facteurs ont été désignés par une majorité de répondants comme étant des facteurs limitatifs fréquents ou occasionnels :

- l'absence d'un public bien défini (deux réponses « souvent », 10 « quelquefois » et seulement quatre « jamais »);
- les contraintes temporelles (quatre réponses « souvent », huit « quelquefois », cinq « jamais »).

Deux facteurs sont ressortis parce qu'ils figuraient au bas de la liste des raisons considérées comme ayant freiné la participation. En effet, 12 répondants de chaque groupe ont affirmé que l'absence d'une obligation juridique en vertu de la Loi ainsi que la recommandation du promoteur de ne pas inclure la participation du public n'ont jamais constitué des facteurs limitatifs (comparativement à seulement un répondant de chaque groupe ayant répondu « souvent »).

Analyse de sensibilité

i) Selon le nombre d'évaluations environnementales effectuées

Plusieurs différences d'opinion se sont exprimées entre les deux groupes d'autorités responsables en ce qui concerne les facteurs qui ont limité la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies. Le groupe qui avait participé à de nombreuses évaluations environnementales a affirmé unanimement (cinq réponses « souvent » sur cinq) que la petite taille du projet constituait le facteur limitatif le plus important, tandis que le groupe qui avait participé à peu d'évaluations environnementales était plus ambivalent : deux réponses sur quatre indiquaient que la taille du projet n'était un facteur limitatif que « quelquefois ».

En général, les répondants qui avaient acquis une bonne expérience des évaluations environnementales avaient tendance à désigner davantage de facteurs ayant eu pour effet de limiter la participation du public :

- les contraintes temporelles ont été citées comme facteur occasionnel quatre fois sur cinq (comparativement à seulement une fois sur quatre dans le groupe ayant participé à peu d'évaluations environnementales);
- l'absence d'un public bien défini a été mentionnée par quatre répondants (comparativement à un seulement dans le groupe des répondants ayant participé à peu d'évaluations);
- l'incertitude quant à la nature des préoccupations du public a été citée à trois reprises (comparativement à une fois seulement dans le groupe ayant participé à peu d'évaluations).

Les répondants qui avaient participé à peu d'évaluations environnementales ont jugé que les coûts de la participation constituaient davantage un obstacle que le groupe qui avait participé à beaucoup d'évaluations.

ii) Selon le point de vue des régions et de l'administration centrale

Comme dans le cas de l'ensemble de l'échantillon, les deux groupes affirment que le facteur qui limite le plus la participation du public est, de loin, la petite taille du projet (six réponses sur huit pour le groupe de l'administration centrale, sept réponses sur huit pour le groupe des régions). Les autres facteurs relevés par les deux groupes étaient l'absence d'un public bien défini et les contraintes temporelles.

Les répondants des régions avaient tendance à désigner beaucoup moins de facteurs limitant la participation du public. Par exemple, aucun répondant de ce groupe n'a relevé les coûts, les recommandations du promoteur ou l'absence d'obligation juridique comme facteurs limitatifs.

4.2.2 Points de vue des parties intéressées

4.2.2.1 Groupes communautaires et environnementaux

Les opinions des groupes communautaires et environnementaux diffèrent considérablement de celles des autorités responsables. Selon eux, les principaux facteurs qui ont freiné la participation du public étaient ceux-ci :

- l'avis trop court ou le manque de temps pour se préparer (sept réponses);
- le fait que la loi n'oblige pas les ministères, les organismes et les promoteurs à recourir à la participation du public (six);
- l'attitude des ministères ou des promoteurs à l'égard de la participation du public (six).

À noter que les deux dernières raisons se trouvaient au bas de la liste des facteurs relevés par les autorités responsables.

En outre, la petite taille des projets, le facteur limitatif jugé de loin le plus important par les autorités responsables, se retrouve bon dernier sur la liste des groupes communautaires et environnementaux, ne recevant que deux mentions.

4.2.2.2 Secteur privé

Les points de vue du secteur privé étaient en général similaires à ceux des autorités responsables. Dans ce groupe, les deux plus grands facteurs empêchant la participation du public étaient :

- le fait que la population ignore qu'une évaluation environnementale est en cours (six réponses);
- la petite taille de nombreux projets (cinq).

Par contraste, les trois facteurs les plus souvent mentionnés par les groupes communautaires et environnementaux (voir 4.2.2.1 ci-dessus) se situent tout au bas de la liste des facteurs cités par les répondants du secteur privé, ne recevant qu'une seule mention, sinon aucune.

4.3 Planifier l'avenir : orientations futures concernant la participation du public aux évaluations environnementales autogérées

Question : Compte tenu de l'expérience acquise à ce jour relativement à l'application de la Loi, faut-il encourager ou favoriser davantage la participation du public aux évaluations autogérées prévues par la Loi? S'il faut déployer de nouveaux efforts à cet effet, qui faudrait-il aider et comment?

4.3.1 Points de vue des autorités responsables

4.3.1.1 Faut-il encourager une plus grande participation du public?

En général, les autorités responsables n'étaient pas en faveur des initiatives visant à encourager une plus grande participation du public aux examens préalables ou aux études approfondies :

- dans un rapport de treize contre six, les répondants ne voyaient pas la nécessité d'encourager une plus grande participation du public aux évaluations environnementales autogérées;
- même dans le cas d'examens préalables plus importants et plus complexes, qu'ils reconnaissaient susciter un intérêt plus soutenu parmi la population, les répondants rejetaient l'idée d'accroître la participation, par une faible majorité de neuf contre huit;

- en ce concerne les études approfondies seulement, les répondants se divisaient de manière égale à six contre six quant à l'utilité d'une participation accrue.

Les répondants, qu'ils aient été pour ou contre l'idée, ont exprimé des opinions tranchées.

Le rejet de l'idée d'encourager une plus grande participation du public est le reflet de la conviction profonde de nombreux représentants des autorités responsables qu'ils accomplissent déjà un bon travail à cet égard. Ils disent savoir quels sont les projets qui justifient une contribution du public et affirment que la plupart des examens préalables de petits projets ne requièrent tout simplement aucune participation du public, le vrai défi consistant avant tout à mieux informer la population de la tenue des évaluations environnementales.

Les répondants qui appuient les initiatives visant à encourager une meilleure participation du public sont d'avis :

- que la participation du public débute trop tard au cours de processus;
- qu'il est nécessaire d'adopter de meilleurs mécanismes afin de faciliter la contribution de groupes particuliers, comme les collectivités autochtones;
- que les ministères fédéraux doivent assumer davantage leurs responsabilités et leur rôle de chef de file.

4.3.1.2 Principaux besoins des autorités responsables et du public

Les autorités responsables ont déclaré que, si elles devaient être incitées à renforcer la participation du public, leurs principaux besoins seraient alors :

- le financement (11 réponses);
- la formation ou la sensibilisation (neuf réponses);
- l'appui de la haute direction (neuf réponses).

L'obligation législative ou réglementaire d'assurer la participation du public se retrouvait au bas de la liste des besoins des autorités responsables (seulement deux réponses).

En général, les autorités responsables sont d'avis que si la population doit participer plus activement aux examens préalables et aux études approfondies, elle aura besoin tout d'abord d'être sensibilisée et de recevoir une information plus détaillée et plus récente (huit réponses chacun). Un meilleur financement des groupes d'intérêt public ne venait qu'au troisième rang des priorités des autorités responsables, obtenant la faveur de cinq réponses.

4.3.1.3 Analyse de sensibilité

i) Selon le nombre d'évaluations environnementales effectuées

Les points de vue des répondants ayant participé à de nombreuses évaluations environnementales ont tendance à correspondre à ceux de l'ensemble de l'échantillon. Ce groupe s'opposait à l'idée d'encourager une plus grande participation du public à toutes les évaluations environnementales autogérées (quatre contre un), mais se disait par ailleurs en faveur d'une meilleure participation uniquement aux examens préalables plus importants et plus complexes (trois contre deux). À l'opposé, le groupe ayant participé à peu d'évaluations environnementales était divisé à parts égales (deux contre deux) sur la question d'une meilleure participation à toutes les évaluations environnementales autogérées, mais s'opposait à l'idée (deux contre aucun) dans le cas des examens plus importants.

En ce qui concerne les principaux besoins, les deux groupes ont désigné la formation ou la sensibilisation, ainsi que le financement comme étant importants pour les autorités responsables et la population.

ii) Selon les points de vue de l'administration centrale et des régions

Les opinions des deux groupes étaient généralement similaires à celles de l'ensemble de l'échantillon. Tous deux rejetaient catégoriquement l'idée d'encourager une plus grande participation à toutes les évaluations environnementales autogérées (six contre deux pour les répondants de l'administration centrale, cinq contre deux pour les répondants des régions). Le groupe de l'administration centrale avait tendance à se dire d'accord avec l'idée dans le cas des examens préalables plus importants et plus complexes (quatre contre trois sont en faveur), tandis que le groupe des régions s'y opposait dans un rapport de quatre contre deux.

4.3.2 Points de vue des parties intéressées

4.3.2.1 Groupes communautaires et environnementaux

Les répondants des groupes communautaires et environnementaux se disent unanimement d'accord (sept contre aucun) pour qu'on fasse davantage afin d'encourager la participation du public. Les raisons qu'ils invoquent à l'appui de ce changement (comme chez certains représentants des autorités responsables) tendent à s'inspirer de principes philosophiques, comme le droit des citoyens de participer aux décisions concernant des projets qui pourraient les toucher et l'obligation pour le gouvernement d'assumer ses responsabilités.

Aucun consensus clair ne s'est dégagé parmi ce groupe quant à savoir qui devrait recevoir de l'aide à cet effet. Les groupes environnementaux (six) et les Premières nations (cinq) se trouvaient en tête de liste. Indication possible que ces groupes attribuent un rôle de chef de file à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, cinq répondants ont affirmé que l'Agence devrait recevoir une aide plus importante pour pouvoir encourager la participation du public – un nombre plus élevé de réponses que dans le cas des personnes directement touchées par le projet proposé.

Les répondant se montrent moins en faveur de l'idée d'accorder de l'aide à l'industrie (aucun), aux promoteurs de projet (deux) et aux chargés de recherche juridique (deux).

En ce qui concerne les besoins principaux liés au fait d'encourager une plus grande participation du public, les répondants ont jugé importants tous les facteurs proposés, en particulier :

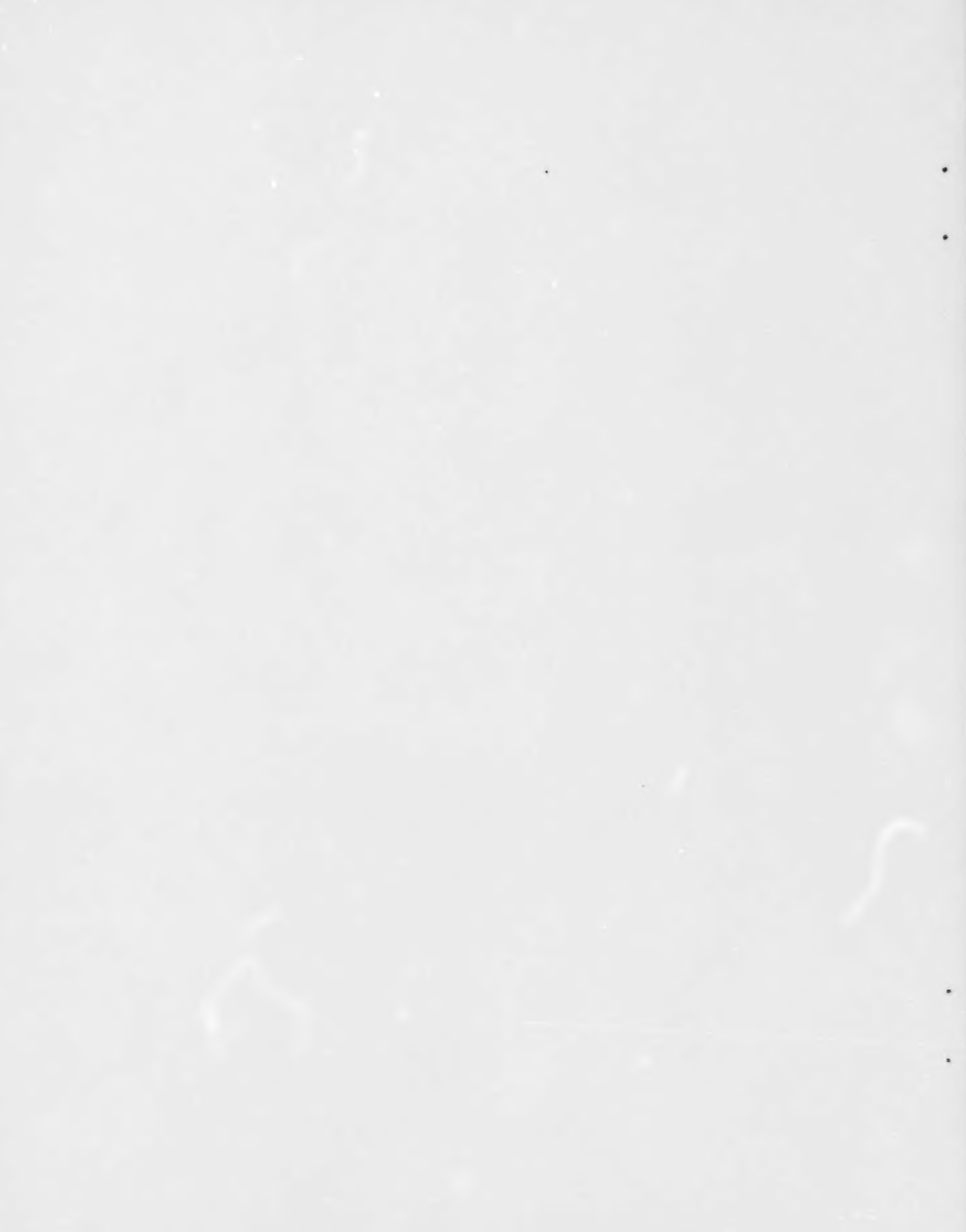
- de l'aide financière aux participants (six réponses);
- un préavis précisant le début d'une évaluation environnementale (cinq);
- des modifications aux lois et aux règlements pour que les ministères et promoteurs aient obligatoirement recours à la participation du public (cinq).

À noter que les deux premiers facteurs ont également été mentionnés par les autorités responsables, le financement arrivant toutefois au troisième rang parmi ce groupe. Par contre, l'obligation juridique d'assurer la participation du public se retrouvait à la toute fin de la liste des priorités des autorités responsables.

4.3.2.2 Secteur privé

Les répondants du secteur privé se sont dits en faveur d'une meilleure participation du public aux examens préalables et aux études approfondies, mais pas de manière aussi tranchée que les groupes communautaires et environnementaux (cinq contre deux étaient en faveur).

Quant à savoir qui devrait recevoir de l'aide pour encourager la participation du public, la liste de ce groupe diffère également de celle des groupes communautaires et environnementaux. Les répondants du secteur privé croient que l'aide devrait aller à l'industrie (cinq), aux administrations locales (quatre) et aux Premières nations (quatre). Les groupes environnementaux et l'Agence se retrouvaient au bas de la liste dressée par le secteur privé, à nouveau à l'inverse des groupes communautaires et environnementaux.



Partie 5. Sommaire et conclusions

Les constatations et les analyses présentées dans le présent document d'information indiquent qu'il serait souhaitable de garder à l'esprit les principaux points décrits ci-dessous au moment de l'examen quinquennal de la Loi.

1. Envergure de la participation du public aux examens préalables

Les données récoltées grâce à l'étude montrent qu'environ 10 pour cent à 15 pour cent des examens préalables requis par la Loi prévoyaient une forme quelconque de participation du public. Cette proportion variait toutefois énormément d'un ministère à l'autre, allant de 0 pour cent à 100 pour cent.

La plupart des activités de participation du public semblent s'être concentrées autour des examens préalables plus importants et plus complexes – ceux qui se situent entre les petits projets simples et de routine et les grands aménagements qui nécessiteraient une étude approfondie.

En général, les représentants régionaux des autorités responsables et ceux qui avaient effectué relativement peu d'évaluations environnementales ont déclaré avoir inclus la participation du public dans un pourcentage plus élevé d'examens préalables.

2. Facteurs qui déterminent la participation du public

Selon les autorités responsables, deux facteurs ont été déterminants pour ce qui est d'inclure ou non la participation du public dans le processus d'examen préalable : les préoccupations éventuelles de la population à l'égard du projet et la taille du projet.

Il ne semble pas y avoir de lien direct usuel entre les déclencheurs de l'application de la Loi et la participation du public. Bien que pour bon nombre des autorités responsables la contribution du public soit généralement associée aux déclencheurs de la Loi que sont les déclencheurs liés à la proposition et la cession de terres, d'autres répondants ont fait état d'une participation plus grande de la population dans des cas où le déclencheur était le financement.

En ce qui concerne les facteurs qui ont limité la participation du public, les autorités responsables ont presque été unanimes à désigner la petite taille du projet comme étant le facteur le plus important. L'absence d'un public bien défini et les contraintes temporelles semblent également constituer des facteurs limitatifs d'importance.

3. Programmes de participation du public

Contrairement à certaines perceptions, les autorités responsables semblent jouer un rôle actif dans la gestion des activités de participation du public au cours des évaluations environnementales autogérées.

Les autorités responsables ont tendance à recourir à seulement quelques types d'activités pour atteindre un large éventail d'objectifs de participation du public. En général, on a accordé moins d'attention aux activités interpersonnelles ciblées, pouvant susciter l'intérêt de groupes communautaires particuliers, une meilleure compréhension des préoccupations du public ou l'atteinte d'un consensus.

Les autorités responsables qui ont effectué un nombre relativement élevé d'évaluations environnementales semblent avoir eu recours à une plus grande diversité d'activités de participation du public que celles qui n'en ont réalisé que quelques-unes.

Dans le cas des examens préalables, les autorités responsables ont eu tendance à favoriser la participation du public à l'étape de la rédaction du rapport provisoire, plutôt qu'au moment de l'examen du rapport. Cette tendance pourrait se modifier si l'on interprétait différemment les dispositions du paragraphe 18(3) de la Loi.

Presque tous les représentants des autorités responsables qui avaient aidé à gérer des études approfondies ont déclaré inviter la population à se manifester à toutes les étapes du processus. En général, les programmes de participation du public aux études approfondies semblent bien planifiés et mis en œuvre de manière adéquate.

L'intérêt extrêmement faible (et parfois nul) manifesté par la population durant la période d'examen et de commentaire des études approfondies indique qu'il est nécessaire que l'Agence envisage, au moins à titre expérimental, d'adopter une approche visant à susciter la contribution d'un éventail plus large d'intérêts locaux et régionaux.

4. Participants

La plupart des autorités responsables ont noté que ce sont surtout des personnes et des groupes communautaires de la région même du projet qui ont assisté aux activités de participation du public qu'elles avaient organisées. Cependant, plusieurs groupes « extérieurs », notamment des groupes environnementaux, des chercheurs universitaires et des organismes de revendication ont participé fréquemment. Les autorités responsables qui avaient effectué un nombre relativement élevé d'évaluations environnementales étaient plus susceptibles de désigner comme participants fréquents des groupes de l'extérieur de la région du projet.

En général, certains groupes (p. ex. les Autochtones, l'industrie, les syndicats, les administrations locales) semblent sous-représentés dans les activités de participation du public. Quelques représentants des autorités responsables ont déclaré avoir décelé des signes de « fatigue à l'égard de la consultation », en particulier parmi les habitants des régions rurales.

5. Apport de la participation du public au processus décisionnel

Une nette majorité de représentants des autorités responsables croient que la participation du public aux évaluations environnementales autogérées a contribué à améliorer le processus d'évaluation et permis une prise de décisions plus éclairées. Ils affirment que cette participation les a aidés à :

- promouvoir un processus d'évaluation environnementale ouvert et transparent;
- informer les citoyens au sujet des projets proposés;
- mieux comprendre les préoccupations de la population.

Les autorités responsables ont également cité de nombreux exemples où la participation du public a influé sur la décision prise à l'égard du projet, sous forme de conditions d'approbation, de l'inclusion de mesures d'atténuation et de suivi précises, ainsi que de changements dans la conception et l'emplacement du projet.

Les points de vue des autorités responsables concernant l'utilité de la participation du public ne semblaient pas dépendre de façon marquée du nombre d'évaluations environnementales auxquelles elles avaient participé, ni du fait que le répondant travaillait en région ou à l'administration centrale.

6. Opinion des parties intéressées concernant leur expérience de participation

Les opinions des groupes communautaires et environnementaux concernant l'utilité de la participation du public diffèrent nettement de celles des autorités responsables. La majorité des répondants de ce groupe ont fait part d'une insatisfaction générale relativement à leur expérience de participation à des examens préalables ou à des études approfondies. La plupart ont affirmé ne pas avoir eu suffisamment de temps pour se préparer, ni suffisamment de temps ou d'occasions pour faire valoir leurs opinions; de plus, ils ne croyaient pas que le rapport final tenait compte de leurs opinions.

Selon les groupes communautaires et environnementaux, l'avis trop court et le fait que la loi n'oblige pas les autorités responsables à recourir à la participation du public constituaient les facteurs qui limitaient le plus la participation. Le facteur limitatif cité en tout premier lieu par les autorités responsables, soit la petite taille du projet, était au contraire jugé comme étant le *moins* important par les groupes communautaires et environnementaux.

À l'opposé, les répondants du secteur privé (dont la plupart avaient participé à des évaluations environnementales à titre de promoteurs ou de consultants embauchés par un promoteur) se sont dits extrêmement satisfaits de leur expérience en matière de participation du public à des examens préalables et à des études approfondies. Les facteurs qui selon eux avaient tendance à freiner la participation du public étaient en général les mêmes que ceux qui avaient été cités par les autorités responsables.

7. Planifier l'avenir : un aperçu des changements requis

Lorsqu'elle tente de déterminer s'il faut déployer davantage d'efforts afin d'encourager la participation du public aux évaluations environnementales autogérées, l'Agence se trouve confrontée à une nette polarisation des points de vue entre, d'une part, les autorités responsables et, d'autre part, les groupes communautaires et environnementaux.

D'un côté, les représentants des autorités responsables sont d'avis qu'ils font un bon travail pour ce qui est d'inciter le public à participer – lorsque la situation le justifie. Ils sont satisfaits de la souplesse et du pouvoir discrétionnaire dont ils jouissent actuellement en vertu de Loi et s'opposent à l'idée d'apporter des modifications afin de promouvoir une plus grande participation du public aux évaluations environnementales autogérées, même dans le cas des examens préalables plus importants et plus complexes.

Les représentants des autorités responsables ont toutefois répondu que, s'ils devaient être encouragés à accroître la participation du public, leurs principaux besoins à cet égard seraient alors le financement, la formation et l'appui de la haute direction. On retrouve au bas de la liste de leurs priorités l'adoption d'obligations législatives ou réglementaires.

De l'autre côté, les représentants des groupes communautaires et environnementaux ont été unanimes à préconiser une plus grande participation du public aux évaluations environnementales autogérées. Les raisons invoquées tendent à s'inspirer de principes philosophiques, comme le droit des citoyens de participer aux décisions concernant des projets qui pourraient les toucher et l'obligation pour le gouvernement d'assumer davantage ses responsabilités. Les principaux besoins mentionnés par ce groupe sont l'aide financière aux participants, l'amélioration des mécanismes de préavis et l'adoption de modifications aux lois et règlements de sorte que les ministères et promoteurs soient tenus de recourir à la participation du public.

Les répondants du secteur privé se sont dits en faveur d'une meilleure participation du public aux examens préalables et aux études approfondies, quoique dans une mesure moindre que les groupes communautaires et environnementaux.

Enfin, à la question leur demandant qui aurait le plus besoin d'aide pour encourager une plus grande participation du public, les représentants des groupes communautaires et environnementaux et ceux du secteur privé ont chacun désigné de prime abord leur propre groupe.



Annexes

- A. Liste des consultations**
- B. Données sommaires du questionnaire destiné aux autorités responsables**
- C. Données sommaires du questionnaire destiné aux particuliers et aux organismes concernés**

Annexe A

Liste des consultations

Cette annexe donne la liste des ministères et organismes fédéraux et des groupes d'intérêt qui ont donné des réponses à l'étude de base grâce aux questionnaires et aux entrevues de suivi.

A1. Ministères et organismes fédéraux

21 questionnaires et entrevues avec du personnel des administrations centrales et régionales de 14 autorités responsables :

Agence canadienne de développement international (1)
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada (1)
Ministère du Patrimoine canadien - Service canadien des parcs (5)
Environnement Canada (1)
Ministère des Pêches et des Océans du Canada (4)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1)
Santé Canada (1)
Développement des ressources humaines Canada (1)
Bureau du Conseil privé (1)
Ministère de la défense nationale (1)
Conseil national de recherches (1)
Ressources naturelles Canada (1)
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (1)
Transports Canada (1)

A2. Organismes d'intérêt

A2.1 Groupes communautaires ou environnementaux

Bow Valley Naturalists (Alberta)
Durham Nuclear Awareness (Ontario)
Clean Annapolis River Project (Nouvelle-Écosse)
Clean Nova Scotia Foundation (Nouvelle-Écosse)
Ecology Action Centre (Nouvelle-Écosse)
Ecology North (Territoires du Nord-Ouest)
Manitoba Future Forest Alliance (Manitoba)
Mouvement au courant (Québec)

A2.2. Secteur privé

Agassiz North Associates (Manitoba)

Association canadienne des pâtes et papiers

Diavik Diamond Mines Inc.

Jacques Whitford Environment Ltd.

Chambre des mines (Territoires du Nord-Ouest)

SaskPower

Manitoba Hydro

KGS Group (Manitoba)

Annexe B

Données sommaires du questionnaire destiné aux autorités responsables

1. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, combien de fois votre ministère ou organisme a-t-il proposé une forme de participation du public (p. ex. examens, commentaires, consultation) au moment de ses évaluations environnementales autogérées?

	Nombre total estimé		Nombre total estimé avec participation du public
Examens préalables : (N=15)	78		« quelques-uns »
	150		« presque tous, dans une certaine mesure »
	1350		135 (10%)
	35		16
	167		45
	45		« pratiquement toujours »
	25		0
	250		30
	1300		300
	80		5
	90		5
	50		20
	52		42
	284		10
	3		n/a
	45		
	574		20
	135		60
Examens préalables par catégorie :	N=1	5/an	0
Études approfondies : N=5	1		1
	4		4
	1		1
	1-2/an		toutes
	3		3
	2		2

Exemple de commentaires :

« Au cours des deux dernières années, presque tous nos examens préalables ont été annoncés dans un endroit public pertinent, afin d'informer le public du dépôt d'un rapport d'examen préalable et d'indiquer qu'il est à la disposition de quiconque souhaite le consulter. »

3. **À votre avis, la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies s'est-elle faite plus fréquente ou moins fréquente au cours de la dernière année, en comparaison de la première année suivant l'entrée en vigueur de la Loi?**

7 Plus _0_ Moins _13_ Même

Pourquoi?

Exemples de commentaires :

Ceux qui ont indiqué aucun changement dans les niveaux de participation du public :

« Bien que nous ayons annoncé tous les examens préalables, la participation du public est restée la même ou ne s'est accrue que très légèrement tout au plus. »

« Rien n'indique que le niveau de participation du public ait augmenté depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Pour notre ministère, le niveau de participation du public est plus un facteur qui dépend des programmes que nous mettons en œuvre, lesquels changent chaque année. »

« S.O. Nous sollicitons la participation active du public si le projet le justifie. »

« Le public présume que nous sommes, en tant que service national des parcs, assez responsables sur le plan environnemental pour effectuer des examens préalables complets lorsque cela est nécessaire, sans qu'il y participe. »

Ceux qui ont indiqué un accroissement de la participation du public au cours de la dernière année par rapport à la première année d'entrée en vigueur de la Loi :

« Sensibilisation accrue. »

« L'expérience a prouvé les avantages que procure la participation du public aux évaluations environnementales. Les organismes d'exécution et les agents de projet se sont rendu compte que la participation et la consultation du public contribuent à améliorer les projets. En outre, le public aime en général prendre part aux projets qui le touchent. »

« Sensibilisation au sujet de l'Index fédéral des évaluations environnementales et du registre public. »

« L'intérêt et l'organisation de groupements environnementaux non gouvernementaux. »

« Sensibilisation accrue à l'égard des avantages et de la nécessité. »

« Par suite de notre décision d'annoncer tous les examens préalables ou d'en faire part à l'aide d'un avis placé dans un endroit très en vue. »

« Nous supposons qu'elle a augmenté en raison de la prise en considération de la Loi et d'une meilleure connaissance de celle-ci, ainsi que du rôle des agents environnementaux et des gestionnaires de projets bien informés. La promotion et l'éducation continues relativement aux exigences constituent un autre facteur. »

3. Dans quelle mesure estimez-vous que la participation du public aux évaluations environnementales autogérées de votre ministère ou organisme a contribué aux objectifs suivants?

	Examens préalables	Études approfondies
Informers les gens sur le projet proposé	8	3
Recueillir des données utiles aux évaluations environnementales	5	2
Mieux comprendre les préoccupations du public	8	4
Promouvoir un processus d'évaluation environnementale ouvert et transparent	9	3
Contribuer aux décisions concernant le projet*	5	3
Tous les énoncés susmentionnés	8	2
Aucune utilité en général	0	0
Autres : _____	1	

Exemples de commentaires :

« La circulation bidirectionnelle d'information exacte et opportune liée au projet, entre le promoteur et le public éventuellement touché, est la plus importante stratégie en matière d'atténuation, car elle permet la coopération du public aux fins de la réalisation des objectifs communs de gestion de l'impact, qui consistent à obtenir le maximum d'avantages avec le minimum de perturbations. »

« La participation du public nous aide à déterminer les aspects qui lui sont importants. Le public fait souvent part de renseignements que nous ignorons (les connaissances locales). Son apport aide à établir le plan d'ensemble et en rend les résultats plus utiles. »

« Grâce aux modifications qu'elle a apportées au projet, on a décidé d'aller de l'avant. »

« Dans un cas, la participation du public a mené à la décision de renoncer à la configuration du projet ... à d'autres occasions, elle a permis de proposer des mesures d'atténuation ou des changements au niveau de la conception ou de l'emplacement. »

« Les décisions concernant l'emplacement, l'ampleur et la nature des projets, leur forme, ainsi que le genre de mesures d'atténuation ou de suivi envisagées tiennent compte des opinions du public. »

« Elle a contribué en partie à la recommandation de renvoyer le projet devant une commission d'évaluation. »

« Elle a déterminé la nécessité d'adopter des mesures d'atténuation. »

« ... il était également clair qu'il fallait déplacer ou modifier le projet; elle a aussi influé en partie sur son calendrier de réalisation. Elle a entraîné un accroissement certain de la qualité des mesures de protection environnementale ou d'atténuation, ainsi que leur mise en oeuvre. »

« Nous n'avons pas eu de participation du public dans nos évaluations environnementales autogérées – ce qui veut peut-être dire qu'il nous faudrait faire davantage de publicité, ou que le public est confiant en notre capacité de réaliser des évaluations environnementales complètes et efficaces. »

4. Selon votre expérience, quel est habituellement l'élément déclencheur de la participation du public aux évaluations environnementales autogérées de votre ministère ou organisme?

	Examens préal./ examens préal. par cat.	Études approfondies
politique/critères* ministériels	7	1
certain types de projets*	15	3
préoccupations* du public /controverse	18	5
recommandation du promoteur	4	0
<i>obligations juridiques (études approfondies)</i>	<i>0</i>	<i>5</i>
autres : _____	3	0

*Si possible, veuillez fournir des exemples.

Exemples de commentaires :

« Les exigences municipales ou provinciales demandent souvent une consultation du public qui servira aux fins de notre propre évaluation environnementale. »

« ...publicité locale auprès des autochtones de la région lorsque la réserve agit à titre de promoteur. »

« On procède à nos propres risques si la collectivité n'est pas à tout le moins invitée à participer à la totalité du processus. »

« ...la politique du ministère exige la participation du public aux évaluations environnementales lorsque cela est justifié. »

« L'importance du projet ou les préoccupations du public (pollution, pêches) sont prises en considération pour déclencher la participation du public. »

« ...préoccupations patrimoniales, ...le nettoyage des matières toxiques .. »

5. Selon votre expérience, dans quelle mesure les facteurs suivants tendent-ils à limiter le niveau de participation du public aux évaluations environnementales autogérées ?

	Souvent	Quelquefois	Jamais
contraintes temporelles	4	8	5
coûts	1	5	9
absence de « public » bien défini	2	10	4
incertitude à propos de la nature des « préoccupations du public »	1	6	9
manque de sensibilisation du promoteur ou de l'autorité responsable sur les avantages de la participation du public	2	4	8
petit projet – peu d'intérêt ou de préoccupation de la part du public	17	2	1
participation d'autres ministères fédéraux	1	5	9
participation d'autres gouvernements	1	5	8
recommandation du promoteur	1	1	12

manque d'obligations juridiques aux termes de la Loi	1	3	12
autres :	3	0	0

Exemples de commentaires :

« Incertain quant à l'étape à laquelle il faut faire appel à la participation du public. »

« Nos projets sont réalisés en milieu urbain. Nous sommes au courant des préoccupations et des questions importantes grâce aux activités courantes. »

« On considère que la nature et l'ampleur de la majorité des projets qui font l'objet d'un examen préalable (par les autorités responsables) constituent la principale raison de la participation limitée du public à l'évaluation de ces projets. »

Autres : « On présume que le projet aura un impact positif sur la population, aussi aucune consultation n'est entreprise. »

6. En général, à quelle étape du processus d'évaluation environnementale la participation du public intervient-elle?

	Examens préalables/ examens préalables par catégorie	Études approfondies
Au début de l'évaluation environnementale	5	-
Pendant la préparation du rapport provisoire	14	1
Parachèvement/examen du rapport provisoire	5	1
À toutes les étapes	4	4

7. Selon votre expérience, qui sont ceux qui cherchent à s'engager dans des activités de participation du public à l'occasion des examens préalables et des études approfondies?

	Intervenants directement touchés	Intervenants de l'extérieur du secteur du projet
personnes intéressées ou concernées	20	4
groupes communautaires	18	0
groupes environnementaux	12	13
groupes industriels	4	1
syndicats	3	0
groupes autochtones	11	4
groupes de revendication	4	3
chercheurs universitaires	4	6
autres : _____	1	

8. Y a-t-il des groupes qui devraient participer et qui ne cherchent pas à le faire? Si oui, quels sont selon vous les obstacles à leur participation?

Exemples de commentaires :

D'une autorité responsable qui fait peu d'évaluations environnementales : « C'est toujours la collectivité touchée résidant dans les environs. »

« Je pense que c'est le manque de temps, mais ce pourrait être aussi l'absence de modalités précises et d'engagement à le faire. Il faut que ce soit bien conçu et planifié. Une première étape consisterait à établir des façons d'aviser le public assez longtemps à l'avance pour qu'il puisse participer. Il est peut-être possible d'aviser directement des particuliers par téléphone et de leur demander de participer en faisant partie d'un petit groupe de travail ou d'un comité. »

« Comme la population est peu nombreuse dans les zones rurales où la majorité de nos projets sont réalisés, une sorte de « lassitude à l'égard des consultations » s'installe et il est nécessaire que ceux qui veulent faire participer le public fassent preuve de discrétion. Il est difficile de trouver du temps à consacrer au processus. Les questions importantes sont trop nombreuses et c'est toujours les mêmes personnes qui semblent s'en occuper. »

« À mon avis, des améliorations en matière de notification et de transparence du processus permettront d'améliorer réellement les résultats des évaluations environnementales. Nous devons laisser le public déterminer lui-même le niveau de participation qui serait convenable. Notre tâche consiste à rendre le processus aussi facile que possible. »

« Les groupes autochtones ne participent pas autant qu'il serait possible ou souhaitable. Il existe des barrières culturelles. »

« Nous n'avons aucune idée – si nous savions qui ils sont, ils auraient pris part aux activités. »

9. Est-ce que les groupes suivants tendent à contribuer aux activités de participation du public organisées par votre ministère ou organisme lorsqu'ils y sont invités?

	Oui	Non
autres ministères fédéraux :	15	1*
ministères provinciaux ou territoriaux	13	2
Administrations locales ou régionales	13	2

Exemples de commentaires :

« Leur participation a été bonne. »

* oui pour les examens préalables seulement, et non pour les études approfondies

10. Quelles sont les activités de participation du public le plus souvent proposées dans les évaluations environnementales autogérées de votre ministère ou organisme, et à quoi servent-elles généralement?

	Inform. public	Obtenir données préocc.	Compr. résultats	Examiner résultats	Autres
annonces dans les journaux	15	1	2	2	1
numéro téléphonique sans frais	1	1	1	0	
assemblée communauté/publique	15	9	14	8	
agent de liaison communautaire	6	3	4	2	
journée d'accueil	10	4	9	3	
atelier	2	2	3	1	
groupe consultatif	3	4	4	3	
registre public / Index féd. des EE	12	1	2	2	
rapport accessible à la collectivité	11	1	3	3	
autres :	2	1	1	0	

11. Certaines activités de participation semblent-elles fonctionner mieux que d'autres? Quelles sont ces activités et pourquoi?

Assemblées publiques :

- permettent d'aborder toutes les questions en une seule rencontre;
- permettent d'informer et d'obtenir un consensus;
- favorisent le partage de l'information principale;
- permettent une participation active et l'échange d'idées.

Journées d'accueil :

- facilitent le dialogue, dans une atmosphère non intimidante;
- pour les projets plus importants, elles constituent une tribune idéale pour favoriser la compréhension des détails du projet par le public et pour évaluer la réaction de ce dernier;
- « Cela permet de rencontrer des groupes de personnes intéressées dans un cadre exempt de confrontation. »

Agent de liaison communautaire :

- En ce qui concerne les projets réalisés dans des pays en voie de développement : « Le rôle de l'agent de liaison communautaire est primordial en ce qui a trait à la participation du public. La réussite d'un projet dépend de la mesure dans laquelle il est accepté par la collectivité, mais celle-ci doit également bien comprendre quelles sont les enjeux et savoir à qui s'adresser pour obtenir les renseignements requis et résoudre les problèmes ... l'agent doit jouir d'une certaine crédibilité pour que la population touchée lui fasse confiance et pour qu'il puisse recueillir des renseignements auprès d'elle. »

Ateliers :

- Ils représentent « de riches occasions d'échanger de l'information ».

Rapport d'évaluation environnementale accessible à la collectivité :

- « renforce l'ouverture et la transparence de notre processus. Cela aide aussi à maintenir nos normes élevées car le personnel sait que les documents qu'il prépare sont accessibles au public et qu'un avis à cet effet sera diffusé auprès de la population. »

Un répondant était d'avis que la réussite de la participation du public dépend beaucoup plus des personnes qui s'en occupent que du processus adopté.

13. Les examens préalables concernant des projets plus importants et plus complexes tendent-ils à susciter davantage la participation du public que les examens effectués pour des projets plus modestes?

16 Oui

2 Non

Si oui, y a-t-il des facteurs déterminants pour ces projets (p. ex. sur le plan des préoccupations du public, du type ou de l'envergure du projet)?

Exemples de commentaires :

Oui :

« Les grands projets sont plus visibles et comportent davantage de préoccupations, de plus gros budgets pour tenir des consultations, un coût plus élevé en cas de retard, un plus grand nombre de participants et un niveau de préoccupation plus élevé. »

« Des activités de participation du public plus ciblées [plus tôt dans le processus d'évaluation environnementale] sont réalisées lorsque les projets sont plus importants et que l'on prévoit que le public va s'y intéresser, lorsque nous sentons que le projet profiterait d'une participation plus intensive du public, à cause de l'importance du projet, de sa proximité avec des zones de grand intérêt public ou de ressources très en vue, ou encore lorsque nous sommes au courant de conflits en matière d'utilisation des ressources. »

« La majorité des évaluations environnementales qui comportent une participation du public ... ont été des projets de plus grande envergure qui étaient reconnus d'intérêt public ou qui avaient un impact public... »

« Les plus grands projets touchent généralement un plus grand nombre de gens, et produisent par conséquent davantage de préoccupations au sein du public. »

« Les grands projets ont en général un impact sur un domaine de préoccupations publiques (protection de l'environnement, pêches, utilisation à des fins récréatives). »

« Effet direct (perçu) sur des personnes et leur façon de vivre. »

« Proximité des projets par rapport à certaines personnes. »

« L'ampleur des projets, les ressources de nature délicate, les points de vue conflictuels connus, la proximité de vastes bassins démographiques. »

« L'existence de groupes d'intérêt connus. »

« Ampleur, incidence économique, valeurs, effet social et questions juridiques. »

« Le public s'intéresse beaucoup aux projets qui revêtent une grande importance économique pour leur région. »

« Problèmes posés par le syndrome du « Pas de ça chez moi ». Problèmes de bruit. »

Non :

« Pas forcément, cela dépend de la nature du projet. »

Un répondant a fait remarquer que les controverses et la complexité ne sont pas l'apanage exclusif des grands projets – « un petit projet peut aussi comporter tous ces facteurs ».

13. Par qui ces activités de participation du public aux évaluations environnementales autogérées effectuées par votre ministère ou organisme sont-elles généralement réalisées :

3 personnel AR _2_ conseiller _2_ promoteur _12_ en collaboration _1_ autre

Exemples de commentaires :

« La province ou les promoteurs assument souvent la direction du processus de participation du public. »

14. À votre avis, devrait-on promouvoir ou faciliter davantage la participation du public aux évaluations environnementales autogérées menées en vertu de la Loi?

	Oui	Non
Dans tous les examens préalables et études approfondies?	6	13
Dans les examens préalables plus importants et plus complexes?	8	9
Dans les études approfondies?	6	6

Exemples de commentaires :

Non :

« Nous profitons de la latitude dont nous disposons actuellement pour faire participer le public lorsque cela est justifié. Notre principe est qu'il n'est pas nécessaire de réparer ce qui fonctionne bien. »

« Pas de plaintes directes connues jusqu'à maintenant relativement aux évaluations environnementales et aux activités de participation du public qui ont été réalisées (par les autorités responsables). »

« Non. Même les exigences en matière d'affichage des résultats des examens préalables constituent une exagération pour la majorité de nos examens de ce genre. »

« Le besoin réel est de mettre le public au courant des évaluations environnementales – pas d'encourager la participation pour la participation en soi. »

« L'autorité responsable entreprend déjà des activités en matière de participation du public lorsqu'elle juge que cette participation serait avantageuse. »

« Le système actuel est convenable. »

« Les gens participent lorsqu'ils sont préoccupés par une question importante. »

« Pour les projets à l'égard desquels l'intérêt du public est limité ou inexistant, il n'est pas nécessaire d'essayer de favoriser sa participation. »

Oui :

« Dans les projets plus importants ou plus complexes, c'est une façon efficace d'obtenir un apport du public avant que les décisions ne soient prises. »

« Favoriser davantage la participation du public, c'est encourager un processus d'évaluation environnementale équitable et transparent de la part du gouvernement fédéral. »

« Afin qu'il soit au courant des travaux effectués au cours des évaluations environnementales... et afin que nous puissions donner un exemple de la façon dont il faut réaliser les projets d'une manière qui soit responsable aux yeux du public sur le plan de l'environnement. »

« De meilleurs projets, une plus grande obligation de rendre compte, une prise de conscience générale accrue à l'égard des enjeux environnementaux, contrepoids aux pressions exercées par le promoteur et les instances politiques en vue de faire approuver le projet »

« C'est une bonne source d'information et les projets sont plus complets grâce à cette participation. Lorsque des membres d'une collectivité participent activement aux diverses composantes d'un projet, la durabilité du projet s'en trouve accrue. »

« Généralement, la participation du public commence tardivement dans le processus d'évaluation environnementale. Il faudrait inciter le public à participer plus tôt, lors de la détermination des problèmes et des priorités de l'évaluation environnementale. »

« Bon nombre de ministères ne consultent pas bien les collectivités autochtones ... L'importance des préoccupations est souvent limitée par l'autorité responsable (sans consulter le public ou les autres ministères fédéraux). »

« 1. Pour améliorer l'efficacité des évaluations environnementales et protéger l'environnement. 2. Pour faire participer davantage le public à la prise de décision. »

« Existe-t-il un besoin d'encourager la participation du public ? – oui. Pourrait-il y en avoir plus ? – oui. Est-ce là une critique du niveau actuel de participation du public ? – non. »

15) S'il est nécessaire d'augmenter la participation du public à certains examens préalables et à certaines études approfondies, quels seront alors les besoins des autorités responsables et du public?

	autorité responsable	public
Formation/sensibilisation	9	8
Orientation plus claire de la part de l'Agence	4	2
Meilleur échange de points de vue entre les autorités responsables	4	0
Leçons retenues de la jurisprudence	3	2
Souplesse dans les échéanciers/les délais	7	2
Appui de la haute direction	9	0
Obligations législatives/réglementaires	2	0
Financement	11	5
Information plus détaillée et plus récente	5	8
Autres :	4	7

Exemples de commentaires :

« L'Agence devrait être responsable d'accroître la participation du public. »

« Le processus tirerait parti d'une consultation obligatoire du public lors des examens préalables, y compris pour les projets réalisés à l'extérieur du Canada, comme c'est le cas pour les études approfondies. »

Autres : « Une amélioration de la notification et de la transparence des activités des autorités responsables permettra au processus de fonctionner comme il était sensé le faire. »

« Il faudrait offrir davantage de soutien pour l'élaboration de méthodes rationalisées plus faciles, rapides et économiques de faire participer le public. Cela ne devrait pas créer ultimement une plus grande charge qui serait un fardeau pour tout le monde. Il faudrait mettre au point des techniques novatrices à ce sujet. »

« ... la pratique et des preuves que la participation du public est avantageuse aux niveaux de la conception et de l'exploitation des projets. »



Annexe C :

Données sommaires du questionnaire aux particuliers et aux organismes intéressés

C.1 Groupes communautaires et environnementaux (N=8)

1. Combien de fois est-ce que vous ou votre organisme avez participé à un examen préalable ou à une étude approfondie, effectués en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*?

	examen préalable	étude approfondie
Jamais	2	2
1 fois	2	1
2 à 5 fois	1	1
6 à 10 fois	1	
plus de 10 fois		

2. En moyenne, comment est-ce que vous ou votre organisme avez contribué aux activités précédentes, liées à la participation du public :

- _5_ participation directe
- participation par personne interposée (si oui, qui est cette tierce partie?)
- participation directe et par personne interposée
- _1_ autres : _____

3. De façon générale, quelles raisons principales motivaient votre participation à une ou à plusieurs évaluations environnementales?

- _4_ le projet proposé vous touchait directement
- _2_ le projet proposé ne vous touchait pas directement, mais la décision relative au projet vous intéressait
- _3_ vous êtes sensible à la protection de l'environnement au Canada
- _3_ vous voulez vous assurer qu'un vaste champ de facteurs et de préoccupations en matière de politique soit étudié
- _3_ autres : _____

« Autres » comprenait :

- des commentaires d'experts

Exemples de commentaires :

« Volonté d'assurer une meilleure imputabilité de la part (du promoteur) et de l'industrie nucléaire. »

4. Comment évaluez-vous l'utilité des activités de participation du public suivantes, auxquelles vous avez peut-être participé ou auxquelles vous avez eu recours pendant des études préalables ou des études approfondies menés en vertu de la Loi?

	utile	moyennement utile	inutile
assemblée communautaire ou publique	2	3	0
agent de liaison communautaire	2	2	0
journée d'accueil	1	3	2
atelier	1	2	1
groupe consultatif	1	1	2
registre public/Index fédéral des EE	2	4	0
rapport accessible à la collectivité	1	1	1
autres : _____	2		

Exemples de commentaires :

« Le problème découle du fait que nous travaillons fort pour produire des documents et des commentaires d'expert vraisemblables, mais nous pouvons rarement retracer dans quelle mesure ils ont influé sur le résultat des évaluations environnementales, ou même s'ils ont eu ou non une incidence. »

« L'Index ne s'est révélé que « moyennement utile » jusqu'à maintenant à cause de ses lacunes actuelles ... Un accès facile et rapide aux registres publics et aux documents qu'ils contiennent serait également essentiel pour assurer une participation efficace du public. »

5. Indiquez dans quelle mesure les énoncés suivants correspondent à votre expérience de participation du public dans le cadre d'un examen préalable ou d'une étude approfondie, en précisant si vous êtes en accord ou en désaccord avec l'énoncé.

	en accord	en désaccord
Je disposais d'assez de temps pour me préparer à la participation.	0	6
Je disposais de suffisamment d'information sur le projet avant la participation.	2	4
On a accordé au public suffisamment de temps et d'occasions pour faire valoir ses opinions.	1	5
On a reçu mes opinions et celles des autres avec respect.	3	3
La décision définitive relative au projet tenait compte de mes opinions et de celles des autres.	1	5
J'ai compris les raisons menant à la décision définitive.	3	2

Exemples de commentaires :

« Nous n'avons obtenu l'information essentielle qu'au début des audiences. »

« Cela varie grandement. »

6. À votre avis, quels sont les facteurs qui ont limité la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies du gouvernement fédéral jusqu'à présent?

- _5_ la population ignore qu'une évaluation environnementale est en cours
- _2_ le projet est de petite taille, de sorte qu'il ne suscite pas l'intérêt du public
- _7_ l'avis est trop court, de sorte qu'on ne dispose pas de suffisamment de temps de préparation
- _5_ le ministère ou le promoteur ne fournit pas suffisamment d'information sur le projet
- _4_ les promoteurs ou les ministères ne donnent pas la chance au public de participer
- _4_ les coûts de participation sont trop élevés
- _6_ la Loi n'oblige pas les ministères, les organismes et les promoteurs à recourir à la participation du public
- _6_ l'opinion du public selon laquelle le ministère, l'organisme ou le promoteur ne recevra pas sérieusement ses opinions
- _4_ autres : _____

Exemples de commentaires :

« Ministères refusant de divulguer l'information pertinente. »

« Le promoteur essaie d'empêcher le public de participer. »

Autres :

« Manque de compréhension, de la part du personnel de l'autorité responsable chargé d'administrer le processus, de la Loi ainsi que de la politique et du protocole adoptés par l'autorité responsable en matière d'évaluation environnementale. »

« Conviction que les décideurs ne tiennent pas compte des renseignements fournis par le public. »

7. Croyez-vous qu'on devrait encourager davantage la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies? _7_ oui _0_ non
Pourquoi?

Exemples de commentaires :

« Accroître l'imputabilité ou d'améliorer la protection de l'environnement et de la santé publique. »

« Grand nombre de projets, possibilités immenses d'effets cumulatifs; le public comprend souvent mieux les systèmes environnementaux locaux que les autorités responsables qui en sont plus éloignées, que le promoteur ou que le praticien ponctuel. »

« Comme les effets pourraient toucher tout le monde, tous devraient avoir l'occasion et le droit de comprendre ces effets et de donner leurs points de vue avant qu'une décision ne soit prise. »

« Droit démocratique de participer. »

Si oui, quels groupes parmi les suivants devraient recevoir de l'aide en vue d'encourager une plus grande participation du public?

- _4_ ministères fédéraux
- _2_ promoteurs des projets

- 5 Agence canadienne d'évaluation environnementale
 4 personnes touchées par le projet proposé
 4 groupes communautaires
 6 groupes environnementaux
 3 administrations locales
 0 industrie
 3 syndicats
 5 Premières nations
 2 chercheurs ou organismes juridiques
 3 chercheurs universitaires
 1 autres : _____

À votre avis, quels sont les principaux besoins des groupes précédents?

- 5 un préavis indiquant le début d'une évaluation environnementale
 3 de l'information supplémentaire traitant du projet
 4 plus de temps pour se préparer à la participation
 5 des modifications aux lois et aux règlements pour que les ministères et les promoteurs aient
 obligatoirement recours à la participation du public
 6 de l'aide financière aux participants
 2 autres : _____

Exemples de commentaires :

« Nous aurions participé à un plus grand nombre d'évaluations environnementales si nous avions été informés à temps de leur existence, c.-à-d. avant plutôt qu'après l'approbation du projet. »

« Autres » : « Un système qui assure la participation du public traduit la façon dont les décisions sont prises. »

« Inscription obligatoire et rapide dans l'Index fédéral des évaluations environnementales. »

« Le public a besoin de temps, d'information et d'argent, et les règlements devraient être modifiés pour que les promoteurs sentent vraiment que ces groupes ont le pouvoir d'influer réellement sur la décision. »

« (L'aide financière aux participants) était tellement diluée qu'aucun groupe n'a vraiment été en mesure de donner une réponse fondée sur des recherches approfondies, bien que nous ayons essayé de le faire. Si l'on s'attend à ce que les organismes soient en mesure de répondre au genre de renseignements que les sociétés privées ont quelquefois mis des années à rassembler, il faudrait alors que le gouvernement aide financièrement les participants comme s'il voulait sérieusement qu'ils préparent une réponse, plutôt que de se contenter de ne payer que les déplacements et les repas. »

C.2 Groupes du secteur privé

(N=8)

1. Combien de fois est-ce que vous ou votre organisme avez participé à un examen préalable ou à une étude approfondie, effectués en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale?

	examen préalable	étude approfondie
Jamais	1	2
1 fois	1	3
2 à 5 fois	1	1
6 à 10 fois	2	-
plus de 10 fois	2	-

2. En moyenne, comment est-ce que vous ou votre organisme avez contribué aux activités précédentes, liées à la participation du public :

- _4_ participation directe
 1 participation par personne interposée - (si oui, qui est cette tierce partie?)
 2 participation directe et par personne interposée
 2 autres : _____

3. De façon générale, quelles raisons principales motivaient votre participation à une ou à plusieurs évaluations environnementales?

- _1_ le projet proposé vous touchait directement
 1 le projet proposé ne vous touchait pas directement, mais la décision relative au projet vous intéressait
 1 vous êtes sensible à la protection de l'environnement au Canada
 1 vous voulez vous assurer qu'un vaste champ de facteurs et de préoccupations en matière de politique soit étudié
 4 autres : _____

4. Comment évaluez-vous l'utilité des activités de participation du public suivantes, auxquelles vous avez peut-être participé ou auxquelles vous avez eu recours pendant des études préalables ou des études approfondies menés en vertu de la Loi?

	utile	moyennement utile	inutile
assemblée communautaire / publique	5	1	0
agent de liaison communautaire	4	0	1
journée d'accueil	4	0	0
atelier	4	2	0
groupe consultatif	1	1	1
registre public / Index fédéral des EE	5	2	0
rapport accessible à la collectivité	3	2	0
autres : _____	0	0	1

Exemples de commentaires :

Les médias : « ne rendent pas toujours service – ils ne rapportent ou ne font attention qu'à ce qu'ils perçoivent comme du travail mal fait. »

5. Indiquez dans quelle mesure les énoncés suivants correspondent à votre expérience de participation du public dans le cadre d'un examen préalable ou d'une étude approfondie, en précisant si vous êtes en accord ou en désaccord avec l'énoncé.

	en accord	en désaccord
Je disposais d'assez de temps pour me préparer à la participation.	6	0
Je disposais de suffisamment d'information sur le projet avant la participation.	5	1
On a accordé au public suffisamment de temps et d'occasions pour faire valoir ses opinions.	6	0
On a reçu mes opinions et celles des autres avec respect.	6	0
La décision définitive relative au projet tenait compte		

de mes opinions et de celles des autres.	5	0
J'ai compris les raisons menant à la décision définitive.	5	0

6. À votre avis, quels sont les facteurs qui ont limité la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies du gouvernement fédéral jusqu'à présent?

- 6 la population ignore qu'une évaluation environnementale est en cours
- 5 le projet est de petite taille, de sorte qu'il ne suscite pas l'intérêt du public
- 0 l'avis est trop court, de sorte qu'on ne dispose pas de suffisamment de temps de préparation
- 1 le ministère ou le promoteur ne fournit pas suffisamment d'information sur le projet
- 2 les promoteurs ou les ministères ne donnent pas la chance au public de participer
- 2 les coûts de participation sont trop élevés
- 1 la loi n'oblige pas les ministères, les organismes et les promoteurs à recourir à la participation du public
- 1 l'opinion qu'a le public que le ministère, l'organisme ou le promoteur ne recevra pas sérieusement ses opinions
- 2 autres : _____

Exemples de commentaires :

« Manque d'aide financière aux participants. »

« L'apathie, ainsi que l'intimidation de la part des organismes environnementaux non gouvernementaux qui monopolisent le processus en fonction de leur propre programme et qui peuvent éclipser les non-spécialistes. »

7. Croyez-vous qu'on devrait encourager davantage la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies? 5 Oui 2 Non
Pourquoi?

Exemples de commentaires :

« Les autorités responsables fédérales manquent souvent d'expérience relativement aux exigences de la Loi ou des avantages de la consultation. Il existe un besoin en matière de formation du personnel au sein des autorités responsables. »

« La solution réside dans la diffusion d'avis concernant la tenue des examens préalables et des études approfondies. Si la notification est faite convenablement, les gens peuvent choisir de participer ou non; s'ils choisissent de le faire, il y a presque toujours une mine de renseignements disponibles. Mais on reproche le plus souvent le fait que les gens ne sont pas informés de la réalisation d'une évaluation environnementale. »

Si oui, quels groupes parmi les suivants devraient recevoir de l'aide en vue d'encourager une plus grande participation du public?

- 3 ministères fédéraux
- 3 promoteurs des projets

2 Agence canadienne d'évaluation environnementale
3 personnes touchées par le projet proposé
4 groupes communautaires
3 groupes environnementaux
4 administrations locales
5 industrie
0 syndicats
4 Premières nations
1 chercheurs ou organismes juridiques
0 chercheurs universitaires
1 autres : (médias)

À votre avis, quels sont les principaux besoins des groupes précédents?

1 un préavis indiquant le début d'une évaluation environnementale
1 de l'information supplémentaire traitant du projet
0 plus de temps pour se préparer à la participation
0 des modifications aux lois et aux règlements pour que les ministères et les promoteurs aient
obligatoirement recours à la participation du public
2 de l'aide financière aux participants
2 autres : (orientation, formation)